

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUDMILA ANDRZEJEWSKI CULPI

**MERCOSUL E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS: PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA
DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS PELAS INSTITUIÇÕES DO
MERCOSUL AO BRASIL, ARGENTINA, PARAGUAI E URUGUAI (1991-2016)**

CURITIBA

2017

LUDMILA ANDRZEJEWSKI CULPI

**MERCOSUL E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS: PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA
DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS PELAS INSTITUIÇÕES DO
MERCOSUL AO BRASIL, ARGENTINA, PARAGUAI E URUGUAI (1991-2016)**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do
título de Doutora em Políticas Públicas no Programa de Pós-
Graduação em Políticas Públicas do Setor de Ciências
Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira.

CURITIBA

2017



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Setor CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
Programa de Pós Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS
Código CAPES: 40001016076P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **LUDMILA ANDRZEJEWSKI CULPI**, intitulada: "**MERCOSUL E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS: PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS PELAS INSTITUIÇÕES DO MERCOSUL AO BRASIL, ARGENTINA, PARAGUAI E URUGUAI (1991-2016)**", após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua

APROVAÇÃO

Curitiba, 10 de Março de 2017.


ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA

Presidente da Banca Examinadora (UFPR)


HUASCAR FIALHO PESSALI
Avaliador Interno (UFPR)


DEMETRIUS CESÁRIO PEREIRA
Avaliador Externo (UFPR)


DEISY DE FREITAS LIMA VENTURA
Avaliador Externo (USP)


CLARISSA FRANZOI DRI
Avaliador Externo (UFSC)

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a todos os imigrantes sul-americanos que buscam melhores condições de vida, ao se deslocarem de suas pátrias natais e enfrentam tanta burocracia e xenofobia em seu país de destino. Que esse trabalho possa contribuir para a reflexão acerca dos problemas na política migratória sul-americana e sobre os avanços que a integração regional sul-americana permitiu ao garantir à regularização a tantos imigrantes sul-americanos.

Dedico também esta tese a minha família, meus pais, Sélia e Roberval, meu irmão Vinícius, que sempre estiveram presentes nos momentos difíceis, me apoiando incessantemente, e meu marido Matias, que é meu companheiro de jornada e cujo apoio foi essencial para que essa conquista fosse possível. Finalmente, dedico este trabalho às próximas aventuras minhas e do meu amor pelo mundo, junto com a Esmeralda.

AGRADECIMENTOS

Nesses quatro anos de realização do doutorado foram vários os momentos de alegria e também de cansaço e insegurança. A tarefa de escrever uma tese é complexa e representa muito desgaste emocional. Portanto, para que esse trabalho fosse concretizado, algumas pessoas foram decisivas ao me dar suporte e manter minha confiança.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu marido e companheiro de vida Matias, pelo incentivo constante, por compartilhar sonhos comigo e pela paciência nas horas difíceis. Obrigada meu amor pelo apoio incessante durante toda a fase de realização do Doutorado, por ter se mudado para o Brasil, abandonado sua terra natal para estar ao meu lado e me permitir alcançar esse objetivo. Agradeço especialmente pela ajuda nos últimos momentos, com a formatação da tese, com a dedicação em aprender e a paciência para me ensinar, que foram decisivas para que eu concluísse essa etapa de modo mais tranquilo. Muito obrigada por existir e me fazer acreditar em mim mesma, no mundo e na vida. Que possamos sempre ir atrás dos nossos sonhos e em busca de nossa essência.

À minha mãe, agradeço pelo exemplo de mulher guerreira, que sozinha chegou aonde queria, sendo uma mulher de sucesso e com uma linda família. Agradeço pelo carinho, pela dedicação, pelo amor incondicional, pelo apoio constante e por acreditar sempre em mim. Agradeço ao meu pai, por ser minha inspiração para a carreira acadêmica, por compartilhar sua sabedoria comigo todos os dias e por se envolver tanto com o meu trabalho. Obrigada pela preocupação constante comigo e pelo amor incondicional. Agradeço ao meu irmão Vinícius, por ser um grande companheiro e um exemplo de profissional dedicado. Obrigada, Vini, pelo carinho e apoio. Agradeço ao meu cunhado Arthur, pela alegria contagiante e pelo carinho.

Agradeço, também, à minha família argentina, que com seu carinho, mesmo longe, sempre se fizeram presentes, me dando apoio. À minha sogra, Ana Maria, sendo um exemplo com seu amor incondicional pela família, meu sogro, Carlos, com sua dedicação incansável aos filhos e netos, aos meus cunhados Rene, Mauro e Aldana, que são acima de tudo, grandes amigos, às concunhadas, Laura e Silvina, que são exemplos de mulher.

Agradeço, especialmente, ao meu orientador, Alexsandro Eugênio Pereira, que cumpriu papel primordial, tanto como mentor intelectual do trabalho, quanto como amigo, que me deu apoio nas horas decisivas. Sou muito grata à sua constante dedicação e empenho como orientador e me espelho em você para seguir minha carreira como professora. Obrigada pelas

leituras atentas, pelas orientações sempre produtivas e pelos conselhos. Esse trabalho sem dúvida não teria sido possível sem o seu incansável suporte.

Agradeço aos demais professores do Programa de Políticas Públicas, em especial, ao Huáscar Pessali, que nos inspira com sua calma, sapiência, sempre promovendo um ambiente de debate produtivo em sala de aula, ao Fabiano Dalto, que nos contagia com amor pelo conhecimento e pela profissão, ao Felipe Almeida, pela excelentes aulas que me fizeram repensar minhas práticas de consumo, ao Adriano Codato, que com seu conhecimento tanto me ensinou à Noela Invernizzi, pela sua dedicação aos alunos e pelo auxílio no processo de Doutorado Sanduíche. Agradeço aos professores do Programa de Ciência Política, Demétrius Pereira e Ramon Blanco, pelas contribuições no NEPRI, que engrandeceram minha pesquisa.

Agradeço às minhas amigas queridas do 4P, que foram o maior presente que o Doutorado me trouxe, pois me fizeram compreender o verdadeiro valor de uma amizade. À Polly, que foi a maior ouvinte e conselheira dos meus últimos anos, bem como a maior parceira de viagens e companheira de todas as horas. Obrigada por nunca me deixar sentir só, pela dedicação e carinho como amiga, bem como pelo exemplo de pessoa que é, com sua generosidade e alegria. À Rô, que com sua personalidade forte me ensinou que o importante é aceitar quem somos e sermos sempre nós mesmas. Obrigada por me mostrar um mundo cheio de positividade e pela fé na vida que contagia. À Ana pela alegria e forma leves de ver a vida e pelo bom humor. Obrigada por sua forma única de ser, que tanto admiro e me inspira. À Deia, que inspira a todos com sua generosidade, dedicação, carisma e pureza. Obrigada por ser esse ser humano incrível, que tanto me ensina.

Agradeço aos companheiros do NEPRI/UFPR, em especial ao Leonardo, pelas inúmeras vezes que leu o meu trabalho e me deu sugestões fundamentais, à Caroline, que me acompanhou na Revista Conjuntura Global, à Andrea, à Noeli, à Evelise, à Claudia Santos, à Claudia Stephan, à Mirela e àTháise, que me ensinaram tanto ao longo desses anos e me fizeram tantos comentários que contribuíram imensamente para aumentar a qualidade da minha tese. Agradeço, especialmente, à Glaucia, pela parceria nos artigos e também na vida pessoal.

Agradeço aos companheiros de CEFIR na Universidade de Liège, que compartilharam momentos importantes comigo durante o Doutorado Sanduíche, em especial ao professor Sebastian Santander, pela oportunidade de pesquisar na Universidade e pelas leituras atentas do meu projeto e artigos.

Agradeço aos membros da banca de qualificação e de defesa, por terem aceito o nosso convite para avaliar o trabalho e pelas contribuições que darão, que serão primordiais para o aperfeiçoamento do trabalho.

Agradeço aos colegas professores da Uninter, que me acompanharam nessa jornada, e compartilharam esses seis anos comigo, me fazendo crescer profissionalmente, especialmente à Karla Gobo, por ter acreditado em mim, me oferecido tantas oportunidades e ter se tornado uma grande amiga. Agradeço aos meus alunos, que me mantiveram confiante durante todos os dias desses quatro anos, e foram a parte mais importante do meu processo de descoberta do amor à profissão de educadora.

Agradeço aos entrevistados, professores, especialistas e gestores de política migratória, cujas respostas atentas permitiram que a pesquisa empírica fosse possível. Obrigada por seu tempo e empenho, que contribuíram para a conclusão deste trabalho.

Agradeço aos amigos de sempre, especialmente minha prima Fátima, que além de me dar apoio, me auxiliou na adequação da tese às normas, à Juliana, à Raíssa, à Raiane, à Vanessa, à Paula, à Aline, ao Pablo, à Thayene, à Fernanda, à Anelise, à Karen e ao David e a minha prima Bianca e ao Gui. Agradeço também aos meus tios e tias, aos meus primos e aos meus avós, pelo carinho constante. Agradeço às minhas professoras do yoga, Jaque, Verônica, Josi e Ina, que me ajudaram a manter minha saúde mental equilibrada nessa importante fase.

Por fim, agradeço à Capes pelo apoio financeiro durante um período de realização do Doutorado e por ter permitido a realização do Doutorado Sanduíche na Bélgica, que me trouxe muitos frutos profissionais.

Soy, soy lo que dejaron
Soy toda la sobra de lo que se robaron
Un pueblo escondido en la cima
Mi piel es de cuero, por eso aguanta cualquier clima
Soy una fábrica de humo
Mano de obra campesina para tu consumo

Frente de frío en el medio del verano
El amor en los tiempos del cólera, ¡mi hermano!
Soy el sol que nace y el día que muere
Con los mejores atardeceres
Soy el desarrollo en carne viva
Un discurso político sin saliva[...]

Soy la fotografía de un desaparecido
La sangre dentro de tus venas
Soy un pedazo de tierra que vale la pena [...]

Soy lo que sostiene mi bandera
La espina dorsal del planeta, es mi cordillera
Soy lo que me enseñó mi padre
El que no quiere a su patria, no quiere a su madre
Soy américa Latina, un pueblo sin piernas, pero que camina. [...]

Calle 13 - LatinoAmerica

Vengo del Sur, y como tal, cargo inequívocamente con
los millones de compatriotas pobres de América Latina, patria
común.

Pepe Mujica

RESUMO

A presente tese tem como objetivo central avaliar o processo de transferência de políticas migratórias dentro das instituições comunitárias do Mercosul entre Estados-membros. A pergunta que orientará a investigação é: qual o papel do Mercosul na transferência de políticas migratórias entre os Estados-Parte? O Mercosul passou por um processo de reinvenção nos anos 2000 que culminou na expansão da agenda sociopolítica do bloco, dando maior ênfase para o debate migratório. O principal resultado da intensificação da discussão sobre migração foi a assinatura dos Acordos de Residência do Mercosul, que conferiram uma ampla gama de direitos aos cidadãos do bloco. Contudo, para que esses direitos fossem efetivados eram necessárias reformas nas legislações migratórias dos Estados fundadores, consideradas conservadoras. O Estado pioneiro na reformulação de sua normativa migratória foi a Argentina, que aprovou uma Nova Lei migratória em 2003. Na sequência, o Uruguai aprovou uma Nova Lei em 2007, a qual tomou como referência a experiência bem-sucedida da lei Argentina. Por sua vez, o Brasil encontra-se em 2016 em processo de aprovação de uma Nova Lei migratória, que também teve partes de seu conteúdo inspiradas na normativa argentina. Buscou-se qualificar o papel do Mercosul no processo de intercâmbio de ideias e conhecimentos sobre políticas. A principal descoberta da tese foi de que o Mercosul pode ser considerado um facilitador de transferência de políticas, contudo, não é a única instância em que acontecem trocas de experiências nacionais. Foi possível verificar um evidente protagonismo da Argentina no processo de transferência, ao exportar intencionalmente o seu modelo de políticas migratórias para os demais atores da região. Ademais, um dos atores que se revelaram importantes no processo de transferência de políticas entre os Estados da região foi a sociedade civil. A tese demonstrou ainda que a formulação de uma política migratória nacional é um processo multidimensional, sendo necessário levar em conta diversos aspectos para compreender as escolhas de políticas migratórias de cada Estado, não atribuindo papel decisivo ao Mercosul como determinante de políticas nacionais e transferência de políticas.

Palavras-chave: Mercosul. Difusão de políticas públicas. Política migratória. *Policy transfer*.

ABSTRACT

The present thesis has the aim to evaluate the process of migration policy transfer within the Mercosur community institutions between Member States. The question that will guide the investigation is: what is the role of Mercosur in the policy transfer between Member States? Mercosur passed through a process of reinvention in the 2000s, which culminated in the expansion of the bloc's socio-political agenda, giving greater emphasis to the migratory debate. The main outcome of the intensification of the discussion on migration was the sign of the Mercosur's Residence Agreements, which granted a wide range of rights for the bloc's citizens. However, for these rights to be enforced, reforms were needed in the migratory legislation of the founding states, which were considered conservative. The pioneering state in the reformulation of its migratory legislation was Argentina, which approved a New Immigration Law in 2003. Following that, Uruguay approved a New Law in 2007, which took as a reference the successful experience of the Argentine Law. In turn, Brazil in 2016 was discussing a New Immigration Law, which also had parts of its content inspired by Argentine legislation. The role of Mercosur was sought in the process of exchanging ideas and knowledge on policies. The main finding of the thesis was that Mercosur can be considered a mediator of policy transfer, however, it is not the only instance in which exchanges of national experiences take place. It was possible to verify an evident role of Argentina in the transfer process, by intentionally exporting its model of migration policies to the other actors in the region. In addition, one of the actors who proved to be important in the process of policy transfer among the States of the region was the civil society. The thesis also demonstrated that the formulation of a national migration policy is a multidimensional process, and it is necessary to take into account several aspects to understand the choices of migratory policies of each State, not assigning Mercosur a decisive role as determinant of national policies and policy transfer.

Keywords: Mercosur. Public policy diffusion. Migratory Policy. Policy transfer.

RESUMEN

Esta tesis tuvo como propósito evaluar el proceso de transferencia de políticas migratorias en las instituciones comunitarias del Mercosur entre los Estados miembros. La pregunta que guiará la investigación es: ¿cuál es el rol de Mercosur en la transferencia de las políticas de migración entre los Estados Partes? Mercosur pasó por un proceso de reinvención en la década de 2000 que culminó en la expansión de la agenda sociopolítica del bloque, dando mayor énfasis al debate sobre la inmigración. El principal resultado de la intensificación del debate sobre la migración fue la firma de los Acuerdos de Residencia de Mercosur, que concedió una amplia gama de derechos a los ciudadanos del bloque. Sin embargo, para que estos derechos sean garantizados eran necesarias reformas en las leyes de inmigración de los Estados fundadores, consideradas conservadoras. El Estado pionero en la reformulación de su normativa de migración fue Argentina, que aprobó una nueva ley de inmigración en 2003. Después, Uruguay aprobó una nueva ley en 2007, que tuvo como referencia la experiencia exitosa de la ley argentina. A su vez, Brasil se encontraba en 2016 en el proceso de aprobación de una nueva ley de inmigración, que también tenía partes de su contenido inspirados en la norma argentina. La tesis trató de calificar el papel del MERCOSUR en el proceso de intercambio de ideas y conocimientos sobre las políticas migratorias. La principal conclusión de la tesis es que el Mercosur puede ser considerado como un facilitador de transferencia de política, sin embargo, no es el único espacio en que ocurre el intercambio de experiencias nacionales. Se pudo comprobar un papel claro de la Argentina en el proceso de transferencia, exportando internionalmente su modelo de las políticas migratorias a los otros actores de la región. Por otra parte, uno de los actores que han demostrado ser importante en el proceso de transferencia de políticas entre los Estados de la región son los actores de la sociedad civil. La tesis también demostró que la formulación de una política nacional de migración es un proceso multidimensional, siendo necesario tener en cuenta varios aspectos para entender las decisiones políticas migratorias de cada Estado, no dando papel decisivo al Mercosur como un factor determinante de las políticas nacionales y de la transferencia de políticas.

Palabras claves: Mercosur. Difusión de políticas públicas. Políticas Migratorias. *Policy transfer*.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 – RELAÇÃO DOS ENREVISTADOS POR PAÍS E OCUPAÇÃO.....	57
QUADRO 2- ESTRUTURA DO <i>POLICY TRANSFER</i>	80
FIGURA 1 - FLUXOGRAMA DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO MERCOSUL.....	83
QUADRO 3 - TIPOS DE TRANSFERÊNCIA, GRAUS E ELEMENTOS ENVOLVIDOS NA TRANSFERÊNCIA.....	84
QUADRO 4- ELEMENTOS METODOLÓGICOS A SEREM ADOTADOS NA TESE.....	88
QUADRO 5 - DOCUMENTOS RELACIONADOS À LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E RESIDÊNCIA DE NACIONAIS DO MERCOSUL.....	105
QUADRO 6 - DATAS DA INCORPORAÇÃO DOS ACORDOS DE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL POR ESTADO.....	137
QUADRO 7 - DATAS DA INCORPORAÇÃO DOS ACORDOS DE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL E ESTADOS ASSOCIADOS POR ESTADO.....	137
QUADRO 8 - INCORPORAÇÃO DOS ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO.....	138
GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DE NASCIDOS NO EXTERIORE ENTRE 1869 E 2010 NA ARGENTINA.....	149
GRÁFICO 2 - POPULAÇÃO NASCIDA NO EXTERIOR SOBRE A POPULAÇÃO TOTAL SEGUNDO CENSO POPULACIONAL DA ARGENTINA. PERÍODO DE 1869/2010.....	150
GRÁFICO 3 - PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO NASCIDA NO EXTERIOR VIVENDO NA ARGENTINA SEGUNDO LUGAR DE NASCIMENTO - ANO 2010....	152
GRÁFICO 4 - POPULAÇÃO NASCIDA EM PAÍSES LÍMITROFES E EM OUTROS PAÍSES SEGUNDO CENSO POPULACIONAL – TOTAL DO PAÍS – DE 1869 A 2010.....	153
GRÁFICO 5 - PESO RELATIVO DOS ESTRANGEIROS MERCOSULINOS E NÃO MERCOSULINOS - PERÍODO DE 1980 A 2010.....	155
GRÁFICO 6 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA SOBRE A POPULAÇÃO TOTAL NO BRASIL – PERÍODO 1890-2010.....	157
GRÁFICO 7 - PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA SEGUNDO PAÍS DE ORIGEM NO BRASIL– 2000.....	158

GRÁFICO 8 - PARTICIPAÇÃO DA MIGRAÇÃO DA DÉCADA NO TOTAL DE IMIGRANTES ACUMULADOS RESIDENTES NO BRASIL EM 1991, 2000 E 2010.....	159
GRÁFICO 9 - PRINCIPAIS PAÍSES DE ORIGEM DOS IMIGRANTES INTERNACIONAIS DO BRASIL.....	161
GRÁFICO 10 - PESO RELATIVO DOS ESTRANGEIROS MERCOSULINOS E NÃO MERCOSULINOS. PERÍODO DE 1980/2000.....	164
GRÁFICO 11 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO NASCIDA NO EXTERIOR SOBRE A POPULAÇÃO TOTA RESIDENTE NO PARAGUAI – PERÍODO DE 1950 A 2002.....	165
GRÁFICO 12 - PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA RESIDENTE NO PARAGUAI DE ACORDO COM O PAÍS DE NASCIMENTO (2002)	166
GRÁFICO 13 - PESO RELATIVO DE MERCOSULINOS E NÃO MERCOSULINO NO PARAGUAI. PERÍODO DE 1982 A 2002.....	167
GRÁFICO 14 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NASCIDA NO EXTERIOR SOBRE A POPULAÇÃO TOTAL DO URUGUAI (1908-2011)	168
GRÁFICO 15 - PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO DE IMIGRANTES RESIDENTES NO URUGUAI POR PAÍS DE ORIGEM (2011)	169
GRÁFICO 16 - PESO RELATIVO DOS MERCOSULINOS E NÃO MERCOSULINOS RESIDENTES NO URUGUAI (1985-2011)	170
QUADRO 9 - QUADRO COMPARATIVO DA LEI DO ESTRANGEIRO VIGENTE E DA NOVA LEI DE MIGRAÇÕES PROPOSTA PELO PL 2516/2015.....	200
QUADRO 10 - CORRESPONDÊNCIAS E SEMELHANÇAS ENTRE A LEI MIGRATÓRIA ARGENTINA (25.871) E A LEI MIGRATÓRIA URUGUAIA (18.250)	229
QUADRO 11 - COMPARATIVO DOS ACORDO DE RESIDÊNCIA E DAS NORMATIVAS NACIONAIS DOS ESTADOS-MEMBROS DO MERCOSUL	238
QUADRO 12 - GRAU DE TRANSFERÊNCIA DOS ACORDOS DE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL ÀS LEIS MIGRATÓRIAS VIGENTES EM CADA PAÍS..	245

QUADRO 13 - PROGRAMA DE NORMALIZAÇÃO MIGRATÓRIA “PÁTRIA GRANDE”	256
GRÁFICO 17 - CONCESSÕES DE RESIDÊNCIA CONFORME PAÍS DE ORIGEM.....	258
QUADRO 14 - COMPARAÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA DE NACIONAIS DO MERCOSUL DE ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI.....	266
QUADRO 15 - MOTIVAÇÕES PARA AS TRANSFERÊNCIAS MIGRATÓRIAS.....	276
QUADRO 16 - MOTIVOS PARA A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO MERCOSUL.....	277
FIGURA 2 - FLUXOGRAMA DA ORIGEM DA TRANSFERÊNCIA DAS LEIS MIGRATÓRIAS NO MERCOSUL.....	281
FIGURA 3 - FLUXOGRAMA DA ORIGEM DA TRANSFERÊNCIA DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA NO MERCOSUL.....	282
QUADRO 17 - ELEMENTOS TRANSFERIDOS EM CADA NÍVEL.....	287
QUADRO 18 - ELEMENTOS QUE IMPACTARAM A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DENTRO DO MERCOSUL	291
QUADRO 19 - ARGENTINA: POLÍTICAS, IDEIAS OU PROGRAMAS INSPIRADOS PELO ACORDO DE RESIDÊNCIA E TRANSFERIDOS DO MERCOSUL.....	313
QUADRO 20 - BRASIL - POLÍTICAS, IDEIAS OU PROGRAMAS INSPIRADOS PELO ACORDO DE RESIDÊNCIA.....	314
QUADRO 21 - PARAGUAI - POLÍTICAS, IDEIAS OU PROGRAMAS INSPIRADOS PELO ACORDO DE RESIDÊNCIA.....	315
QUADRO 22 - URUGUAI - POLÍTICAS, IDEIAS OU PROGRAMAS INSPIRADOS PELO ACORDO DE RESIDÊNCIA.....	316

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - VARIAÇÃO RELATIVA DA POPULAÇÃO NASCIDA NO EXTERIOR RESIDENTE NA ARGENTINA POR PAÍS. PERÍODO DE 1980 A 2010.....	151
TABELA 2 - PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO NASCIDA NO EXTERIOR RESIDENTE NA ARGENTINA POR PERÍODO DE CHEGADA POR PAÍS DE NASCIMENTO - ANO 2010.....	151
TABELA 3 - EVOLUÇÃO DE NACIONAIS DO MERCOSUL NA ARGENTINA. TOTAL POR PAÍS - PERÍODO DE 1980 A 2010.....	156
TABELA 4 - PORCENTAGEM DE ESTRANGEIROS NO BRASIL EM RELAÇÃO A QUANTIDADE TOTAL DA POPULAÇÃO ENTRE 1872 E 2010.....	157
TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO ABSOLUTA E PERCENTUAL DOS IMIGRANTES INTERNACIONAIS ACUMULADOS E DOS IMIGRANTES DA DÉCADA RESIDENTES NO BRASIL EM 1991, 2000 E 2010.....	159
TABELA 6 - NÚMERO E PERCENTUAL DE IMIGRANTES ESTRANGEIROS (IMIGRAÇÃO ACUMULADA) RESIDENTES NO BRASIL EM 1991, 2000 E 2010 POR PAÍS DE ORIGEM.....	162
TABELA 7 - DADOS DA IMIGRAÇÃO POR DÉCADA DE 1991, 2000 E 2010 NO BRASIL POR PAÍS DE ORIGEM.....	162
TABELA 8 - QUANTIDADE DE ESTRANGEIROS RESIDENTES NO BRASIL POR NACIONALIDADE EM 1991, 2000 E 2010.....	163
TABELA 9 - EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DE MERCOSULINOS NO PARAGUAI POR PAÍS DE ORIGEM (1982-2002)	167
TABELA 10 - EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DE MERCOSULINOS NO URUGUAI POR PAÍS (1985-2011)	171
TABELA 11 - PORCENTAGEM DE RESIDÊNCIAS OUTORGADAS SEGUNDO PAÍS DE NASCIMENTO	258

LISTA DE SIGLAS

ACNUR	-	Alto Comissariados Nações Unidas para os Refugiados
ABA	-	Associação Brasileira de Antropologia
ALADI	-	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	-	Associação Latino-Americana de Livre- Comércio
ALBA	-	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
AR	-	Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile
CCDM	-	Centro de Consulta de Documentos Pessoais do Mercosul
CDHIC	-	Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante
CECA –	-	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	-	Comunidade Econômica Europeia
CELS	-	Centro de Estudos Legislativos e Sociais
CEM	-	Centro de Estudos Migratórios
CEPAL	-	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGIM	-	Comissão Global sobre Migrações Internacionais da ONU
CMC	-	Conselho do Mercado Comum
CNIg	-	Conselho Nacional de Imigração
COMIGRAR	-	Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CONARE	-	Conselho Nacional de Refugiados
CPLP	-	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CRAI	-	Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes
DGM	-	Direção Geral de Migrações
DMI	-	Direção de Migrações Internacionais
DNM	-	Direção Nacional de Migrações
DNRC	-	Departamento Nacional de Registro de Comércio
EURATOM	-	Comunidade Europeia de Energia Atômica
FEM	-	Foro Especializado Migratório do Mercosul
FMI	-	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	-	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
GMC	-	Grupo do Mercado Comum
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMDH	-	Instituto de Migrações e Direitos Humanos
IPPDH	-	Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul
MDIC	-	Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio
MERCOSUL	-	Mercado Comum do Sul
MRE	-	Ministério das Relações Exteriores
OIGs	-	Organizações Internacionais Governamentais
OIM	-	Organização Internacional de Migrações
ONGs	-	Organizações Não-Governamentais
OIPC	-	Organização Internacional de Polícia Criminal.
OIT	-	Organização Internacional do Trabalho
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PEAS	-	Plano Estratégico de Ação Social
PICE	-	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PL	-	Projeto de Lei
RESAMA	-	Rede Sul Americana para as Migrações Ambientais.
RMI	-	Reunião de Ministros do Interior do Mercosul
SGT	-	Subgrupo de Trabalho
TVF	-	Trânsito Vicinal Fronteiriço
UE	-	União Europeia
UNILA	-	Universidade da Integração Latino-Americana
UNODC	-	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
10 PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DO MERCOSUL E O CONTEXTO DE INSERÇÃO DA MIGRAÇÃO NA AGENDA DO BLOCO	28
1.1 A EVOLUÇÃO TEÓRICA DO REGIONALISMO: DO FUNCIONALISMO AO REGIONALISMO PÓS-NEOLIBERAL	28
1.2 OS ANOS DOURADOS DO MERCOSUL E A ÊNFASE NO ASPECTO ECONÔMICO (1991-2001).....	36
1.3 O PROCESSO DE CRISE E REIVENÇÃO DO MERCOSUL: AMPLIAÇÃO DA AGENDA SOCIAL DO BLOCO	41
1.4 ELEMENTOS CONCEITUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA POLÍTICA MIGRATÓRIA	47
1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	52
20 MERCOSUL COMO ESPAÇO DE TRANSFERÊNCIA: TEORIAS DE TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS	53
2.1 CAMINHO METODOLÓGICO DA TESE.....	53
2.2 ESTADO DA ARTE DA TEORIA DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS	58
2.3 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO FACILITADORAS DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS	61
2.4 DEFINIÇÃO DOS TERMOS CENTRAIS: ENTRE A TRANSFERÊNCIA E A DIFUSÃO	65
2.5 MODELO DE <i>LESSON-DRAWING</i> (APRENDIZADO DE LIÇÕES).....	73
2.6 MODELO DE <i>POLICY TRANSFER</i> DE DOLOWITZ E MARSH.....	78
2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	89
3POLÍTICA MIGRATÓRIA INTERNACIONAL E MIGRAÇÃO NOS ANOS INICIAIS DO MERCOSUL (1991-2001)	92
3.1 PANORAMA DA MIGRAÇÃO NO CENÁRIO INTERNACIONAL	92
3.1.1 Política migratória em outros processos de integração regional: a experiência da União Europeia como inspiração para o Mercosul.....	95
3.2 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO MERCOSUL	101

3.2.1	Política de livre circulação no Mercosul	102
3.3	POLÍTICA MIGRATÓRIA NO MERCOSUL ENTRE 1991 E 2001: ÊNFASE SOBRE O ASPECTO ECONÔMICO.....	109
3.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	113
4	POLÍTICA MIGRATÓRIA NO MERCOSUL A PARTIR DA ASSINATURA DO ACORDOS DE RESIDÊNCIA (2002-2015).....	114
4.1	O FORO ESPECIALIZADO MIGRATÓRIO DO MERCOSUL ENTRE 2002 E 2015 E OS DEBATES SOBRE CIRCULAÇÃO E RESIDÊNCIA	114
4.2	A QUESTÃO LABORAL DOS IMIGRANTES NO MERCOSUL DENTRO DO SGT 10 DO GRUPO MERCADO COMUM – ASSUNTOS TRABALHISTAS, EMPREGO E SEGURIDADE SOCIAL.....	122
4.3	ACOMPANHAMENTO DAS NEGOCIAÇÕES SOBRE OS ACORDOS DE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL	126
4.4	ANÁLISE DO CONTEÚDO DOS ACORDOS DE RESIDÊNCIA	128
4.5	POLÍTICA IMIGRATÓRIA DO MERCOSUL: GESTÃO DE IMIGRANTES NÃO MERCOSULINOS.....	139
4.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	141
5	PERFIL MIGRATÓRIO DOS ESTADOS FUNDADORES DO MERCOSUL E O PESO DO IMIGRANTE MERCOSULINO	143
5.1	PANORAMA DA POLÍTICA MIGRATÓRIA REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL DENTRO DO REGIME INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES	143
5.2	PERFIL MIGRATÓRIO DA ARGENTINA	149
5.2.1	Nacionais do Mercosul na Argentina	154
5.3	PERFIL MIGRATÓRIO DO BRASIL	156
5.3.1	Nacionais do Mercosul no Brasil.....	160
5.4	PERFIL MIGRATÓRIO DO PARAGUAI.....	164
5.4.1	Nacionais do Mercosul no Paraguai	166
5.5	PERFIL MIGRATÓRIO DO URUGUAI.....	168
5.5.1	Nacionais do Mercosul no Uruguai	169
5.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	171

6	POLÍTICA MIGRATÓRIA NACIONAL NO CONE SUL: ANÁLISE DA POLÍTICA MIGRATÓRIA NACIONAL DA ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI	173
6.1	POLÍTICA MIGRATÓRIA ARGENTINA: PROTAGONISTA?	175
6.2	POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: EM BUSCA DE UM NOVO PARADIGMA?	188
6.3	POLÍTICA MIGRATÓRIA PARAGUAIA: A RELEVÂNCIA DA EMIGRAÇÃO	204
6.4	POLÍTICA MIGRATÓRIA URUGUAIA: MUDANÇAS PARA ADEQUAÇÃO AO MERCOSUL?	215
6.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	223
7	ANÁLISE EMPÍRICA DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO MERCOSUL: ESTUDOS DE CASO DAS LEIS MIGRATÓRIAS NACIONAIS E DOS PROGRAMAS NACIONAIS DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA	226
7.1	LEI MIGRATÓRIA ARGENTINA COMO RESULTADO DA TRANSFERÊNCIA DAS RECOMENDAÇÕES DA ONU	227
7.2	ESTUDO DA TRANSFERÊNCIA DA LEI MIGRATÓRIA ARGENTINA PARA A LEI MIGRATÓRIA URUGUAIA E PARA O PROJETO DE LEI BRASILEIRO	228
7.3	O IMPACTO DOS ACORDOS DE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL NAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NACIONAIS	237
7.4	PROGRAMA “PÁTRIA GRANDE” ARGENTINO: INSPIRAÇÃO PARA OS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA DE BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI?	252
7.5	PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA DE CIDADÃOS DO MERCOSUL NO BRASIL	260
7.6	PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA DE CIDADÃOS DO MERCOSUL NO URUGUAI	263
7.7	PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA DE CIDADÃOS DO MERCOSUL NO PARAGUAI	264
7.8	ANÁLISE COMPARADA DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO DE NACIONAIS DO MERCOSUL E DO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA ENTRE ESTADOS	265
7.9	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	271

8 APLICAÇÃO DA TEORIA DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS NO MERCOSUL NO CASO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DE ARGENTINA BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI.....	273
8.1 MOTIVAÇÕES PARA A TRANSFERÊNCIA MIGRATÓRIA NO MERCOSUL.....	273
8.2 ATORES ENVOLVIDOS NA TRANSFERÊNCIA E ORIGEM DA TRANSFERÊNCIA	278
8.3 ORIGEM DA TRANSFERÊNCIA	280
8.4 ELEMENTOS TRANSFERIDOS.....	285
8.5 GRAU DE TRANSFERÊNCIA MIGRATÓRIA	287
8.6 RESTRIÇÕES E INCENTIVOS À TRANSFERÊNCIA MIGRATÓRIA NO MERCOSUL	288
8.7 EVIDÊNCIAS DA TRANSFERÊNCIA.....	289
8.8 SUCESSO OU FRACASSO DA TRANSFERÊNCIA.....	290
8.9 EVIDÊNCIAS DO PAPEL DO MERCOSUL COMO FACILITADOR/MEDIADOR DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA MIGRATÓRIA ENTRE OS ESTADOS	292
8.10 A TEORIA DE TRANSFERÊNCIA E A MEDIAÇÃO DO MERCOSUL NA QUESTÃO MIGRATÓRIA	309
8.11 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	317
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	319
REFERÊNCIAS	327
APÊNDICE 1 – QUESTIONÁRIO APLICADO ÀS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS.....	361
APÊNDICE 2 - QUADRO SÍNTESE DO CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS APLICADOS PELA AUTORA	362

INTRODUÇÃO

A tese tem como objetivo geral analisar o potencial de difusão e transferência de políticas públicas migratórias do Mercosul aos Estados Partes. Busca-se verificar a repercussão das discussões que ocorrem no processo de integração mercosulino nas políticas domésticas dos Estados envolvidos, tendo como estudo de caso a questão migratória. Para realizar essa análise, serão consultados os debates sobre política migratória realizados nas instituições do Mercosul, quais sejam: Foro Especializado Migratório (FEM) e Subgrupo do Grupo Mercado Comum (SGT) denominado *Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social*, N°. 10. A partir dessa análise, busca-se verificar se as instituições do Mercosul se transformaram em fóruns nos quais se difundem ideias. A partir da comparação das ideias e políticas discutidas no seio dessas instituições com as políticas nacionais adotadas por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai na área migratória a partir dos anos 2000, busca-se identificar indícios de transferência de políticas entre Estados-membros¹ do bloco, mediada pelas instituições do Mercosul.

O recorte temporal adotado é a criação do Mercosul, a partir da ratificação do Tratado de Assunção em 1991 até o ano de 2016. Essa escolha é justificada dada a necessidade de observar porque o processo encontra-se aparentemente paralisado a partir do início do século XXI em seu aspecto mais geral, especialmente a partir da guerra cambial ocorrida entre Brasil e Argentina no final de década de 1990, que prejudicou o avanço do mercado comum. A pesquisa se estende até o ano de 2016 pois o Projeto de Lei migratório brasileiro apresentando em 2015 continua em trâmite, tendo sido aprovado na Câmara dos Deputados e sido direcionado à apreciação do Senado em dezembro de 2016. Ademais, em meados de 2016 foi proposto um Projeto de mudança na lei migratória no Paraguai. Com a eleição de um governante com um programa de governo mais à direita na Argentina em 2015 e o *impeachment* da presidenta Dilma em 2016 ocorreram rupturas na orientação da política migratória destes países.

Foram eleitos para a pesquisa Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai por terem sido os quatro Estados fundadores do Mercosul, isto é, por terem sido os únicos países que participaram desde o início do processo de integração, tornando-os passíveis de comparação.

Embora haja uma suposta crise no Mercosul no período atual, nota-se, a partir dos anos 2000, o surgimento de novas reuniões temáticas especializadas e o aprofundamento da atuação de outros organismos, como os subgrupos de trabalho do Grupo Mercado Comum e o Foro

¹ Os Estados-membros ou Estados Partes do Mercosul são Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (Estados fundadores) e Venezuela (que entrou em 2012). A Bolívia é um Estado Parte em processo de adesão desde 2012.

Especializado Migratório para tratar de temas centrais ao desenvolvimento, como ciência e tecnologia, mercado financeiro, migração, direitos das mulheres, agricultura familiar, direitos sociais, dentre outros (MALAMUD, 2003). Nesse sentido, busca-se avaliar o papel desses espaços na transferência de ideias no âmbito migratório entre os países membros do Mercosul.

Nessa pesquisa, optou-se pela análise da possível influência do Mercosul sobre as políticas públicas migratórias dos Estados-partes do bloco com vistas a identificar em que medida (i) existe convergência nas políticas públicas migratórias dos quatro Estados fundadores; e (ii) se essas convergências são condicionadas pelas instituições do Mercosul, ou seja, se o Mercosul é um espaço promotor de transferência de políticas e de ideias sobre migração. Para tanto, será realizado o acompanhamento do processo de tomada de decisão do PL migratório brasileiro 2516/2015, que foi aprovado pela Câmara em dezembro de 2016 e aguarda aprovação do senado em 2017 e do PL migratório paraguaio que encontra-se em processo de análise, da lei argentina 25.871 que foi assinada em 2003 e da lei uruguaia 18.250, aprovada em 2007, com o intuito de observar qual a repercussão das discussões sobre migração no Mercosul nas políticas domésticas desses Estados. Serão estudados os casos bem sucedidos de transferência, ou seja, apenas aquelas decisões que de fato foram aprovadas e desencadearam transferências, sem buscar desvendar porque algumas políticas não migraram para outros países.

O Mercosul sofreu alterações nos seus propósitos iniciais, tendo sido reorientado para uma preocupação com o desenvolvimento social e político da região nos anos 2000. Isso foi fruto da convergência político-ideológica entre os Estados, após a “guinada à esquerda” na América do Sul, dadas as mudanças de governo nos Estados-membros (CARRANZA, 2010). A mudança dos chefes de Estado impactou o bloco que abandonou uma abordagem essencialmente econômica para atribuir maior ênfase ao social. A política migratória será o estudo de caso que evidencia essa transformação do processo de integração regional.

A migração representa uma das áreas de maior avanço no Mercosul, em função da quantidade de normas e decisões produzidas a respeito do tema no bloco, em especial, os Acordos de Residência. A questão migratória tornou-se prioritária na América do Sul como resultado da expansão do fluxo migratório fronteiriço na região, que será melhor evidenciada na tese. A necessidade de lidar com uma quantidade elevada de migrantes indocumentados provenientes de países vizinhos trouxe à tona problemas comuns, que exigiam um enfrentamento coletivo. Isso ocorreu com a formação de uma política migratória regional,

consolidada na assinatura dos Acordos de Residência do Mercosul, Bolívia e Chile, que definiram critérios para a regularização de nacionais do Mercosul nos Estados Partes.

Nesse sentido, embora o Mercosul apresente resultados inexpressivos na questão macroeconômica a partir dos anos 2000, tem imprimido políticas exitosas em termos setoriais, como na questão migratória. Assim, o processo de reinvenção do bloco impediu a paralisia nos processos decisórios comunitários, especialmente no que tange à temática social, sendo a política migratória uma ilustração desse fenômeno. Outras áreas obtiveram avanços no Mercosul como a agricultura familiar, a educação e os projetos culturais, prioridades de governos de base progressista.

O problema que se pretende responder ao longo da tese é: qual o papel do Mercosul no processo de transferência de política migratória entre os Estados-membros? Tem-se como pressuposto da presente pesquisa que o Mercosul se tornou espaço de troca e difusão de ideias e políticas sobre temas sociais entre agentes interessados após a reinvenção do bloco a partir de 2002, a qual inseriu novos temas na agenda, com destaque para a questão migratória. Desta forma, políticas domésticas dos Estados-Parte do Mercosul são impactadas por discussões e tomadas de decisão realizadas no processo de integração regional.

Como pressuposto preliminar da tese argumenta-se que ocorre circulação de ideias e de conhecimento na área migratória entre os países do Mercosul, mas que a prática e os modelos adotados são diferentes, o que é acentuado pelo reduzido poder que possuem as instituições de caráter comunitário do Mercosul para garantir a internalização das normas e pelos obstáculos internos enfrentados pelos formuladores de política nacional.

Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai possuem diferentes percepções e orientações a respeito da questão migratória, o que se torna um complicador para o processo de convergência das normas migratórias no Mercosul. Ademais, o processo de formulação de políticas migratórias é um fenômeno multidimensional. Contudo, verifica-se um avanço nas políticas migratórias desses quatro Estados induzido pela mudança de abordagem do processo de integração regional a respeito da circulação de pessoas na região, ou seja, pela transferência de ideias dentro do bloco, com um significativo protagonismo da Argentina.

A partir da análise das discussões das ideias sobre migração, dos Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum do Mercosul e dos fóruns de discussão sobre política migratória, pretende-se comparar as ideias e decisões com as políticas públicas de Brasil, Paraguai e Uruguai identificando se existe uma transferência de políticas entre os Estados do Mercosul na questão migratória. O referencial teórico adotado é o da transferência de políticas

públicas internacionais, cujos autores centrais são, dentre outros, Dolowitz e Marsh (2000), Weyland (2004), Stone (2004) e Rose (1991).

Os objetivos específicos da tese são: i) reconstituir o processo de formação histórica do Mercosul a fim de caracterizar o processo de transição pelo qual passou o bloco e permitiu a consolidação da política migratória regional; ii) verificar a contribuição das teorias de difusão de políticas públicas internacionais para compreender o processo de transferência de decisões e debates das instituições comunitárias para os processos decisórios domésticos; iii) identificar, por meio de análise das atas do Subgrupo de Trabalho no Grupo Mercado Comum, *Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social*, SGT N°. 10 e do Foro Especializado Migratório do Mercosul, as orientações e decisões tomadas a respeito do tema migratório, bem como se dá o processo de negociação e definição da agenda das diferentes políticas públicas de migração no Mercosul; iv) investigar as inter-relações entre a esfera regional e a nacional na constituição da Política Migratória na região que impactam na formulação das políticas migratórias nacionais; v) identificar indícios de difusão de políticas, modelos e ideologias na área migratória pelos organismos do Mercosul a partir da análise do acompanhamento da formulação da política migratória nacional na área da migração de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai no período indicado, a fim de verificar o processo de transferência, com ênfase sobre as novas Leis Migratórias de Argentina, Uruguai e Brasil (PL 2516/2015); vi) analisar as entrevistas dos gestores da política migratória nacional dos Estados envolvidos (atores que participam do Fórum do Mercosul e especialistas das comunidades epistêmicas sobre o tema) com o objetivo de identificar evidências dos processos de difusão de ideias e modelos de políticas dos Estados-partes do Mercosul via instituições do bloco para os demais Estados.

Para explicar a política migratória de um Estado, diversas dimensões devem ser consideradas, sendo primordial a adoção de um modelo multivariado. Embora o trabalho coloque ênfase no processo de transferência de políticas migratórias dentro do Mercosul é fundamental compreender como as diferentes variáveis determinam as políticas migratórias domésticas, sendo necessário considerar tanto a dimensão doméstica do processo e os agentes e interesses envolvidos, quanto a dimensão externa da gestão migratória. Este trabalho aborda as variáveis determinantes do processo de transferência qualitativamente, com base na análise das legislações nacionais e das normas do bloco, bem como a partir de entrevistas com os representantes de cada país envolvidos nas esferas do Mercosul e responsáveis pela gestão da política migratória nacional e com especialistas e atores sociais envolvidos com o tema.

As variáveis envolvidas na pesquisa são: i) variável dependente: transferência de políticas públicas migratórias via Mercosul e ii) variável explicativa: Mercosul como fórum facilitador de transferências em função da alteração da abordagem mercosulina sobre migração e expansão dos acordos na área. As variáveis intervenientes, que explicarão o possível impacto das políticas migratórias do Mercosul na formulação das políticas migratórias nacionais, são: i) instituições como fóruns de discussão e troca de experiências; e iii) a concepção de que as decisões do Mercosul carregam ideias dos Estados-membros. Defende-se que as ideologias nacionais de alguns Estados, especificamente da Argentina no caso da migração, são absorvidas pelos demais Estados, que modificam sua abordagem e sua agenda sobre migração a partir das interações nos fóruns do Mercosul, entre outras razões.

O Tratado de Assunção (1991) e o Protocolo de Ouro Preto (1994) determinam que o bloco do Mercosul busque atingir o estágio de mercado comum, que implica a livre circulação dos fatores de produção, quais sejam: bens, serviços, pessoas e capitais. Garantem, também, o compromisso dos Estados-membros com a harmonização de suas leis em áreas centrais, como a política comercial aduaneira e a política migratória, para garantir o aprofundamento do processo (DRI, 2010).

Com base nesse aspecto, apreende-se que o Mercosul tem como objetivo integrar as políticas relacionadas à consolidação do mercado comum e coordenar as outras temáticas. Visualiza-se um esforço para a cooperação nessas áreas, o que será analisado ao longo da tese. O presente trabalho considera que, para atingir a etapa de mercado comum, o bloco precisaria harmonizar as políticas de migração, que permitiriam uma ampla circulação de pessoas entre os Estados Partes (DRI, 2010).

Considerando-se a dificuldade de avanço do processo do Mercosul em sua dimensão externa e na imposição de normas, o presente trabalho justifica-se pela necessidade de compreender os sucessos do Mercosul no âmbito setorial. Defende-se que a influência sobre as políticas públicas nacionais pode revelar uma faceta importante do Mercosul, que é a aproximação dos Estados e a possibilidade de convergência e de troca de experiências em áreas bem-sucedidas. Contudo, o propósito dessa investigação não é avaliar a política nacional, sua eficácia e qualidade, mas se houve transferência de políticas migratórias entre os Estados.

Deste modo, o tema da tese se justifica pela necessidade de investigar o avanço de temas específicos do bloco, embora o processo de integração regional mais geral não tenha apresentado significativos progressos no início do século XXI. Nesse sentido, é importante observar, com mais atenção, como as instituições do bloco podem ser espaços nos quais ocorre

a difusão de políticas públicas em geral entre os representantes dos Estados-membros do Mercosul.

A tese se divide em oito capítulos, além da presente introdução. No primeiro capítulo será analisado o processo de formação histórica do Mercosul. A primeira subseção analisará desde as primeiras negociações, passando pela assinatura do Tratado de Assunção em 1991 e pelos primeiros anos exitosos na questão comercial até o processo de crise pelo qual passou o bloco no final dos anos 1990. A segunda parte do capítulo investigará a crise e o processo de redefinição do Mercosul nos anos 2000, este último tendo sido consequência da convergência ideológica dos chefes de Estado dos países-membros e provocou uma ampliação da agenda social do bloco, que permitiu uma priorização da questão migratória.

No segundo capítulo serão apresentadas as contribuições teóricas e metodológicas da teoria de transferência e difusão de políticas públicas para compreensão dos processos regionais. Serão investigadas as principais ferramentas teóricas que podem auxiliar a pesquisa na definição dos elementos transferidos, atores envolvidos, graus de transferência e interesses envolvidos, bem como o papel das redes políticas, das comunidades epistêmicas e dos atores sociais nos processos de transferência e aprendizado de políticas.

No terceiro capítulo será discutida a formulação da política migratória do Mercosul entre 1991 e 2001, quando identificou-se uma preocupação em garantir os controles das fronteiras e permitir a realização do mercado comum. No quarto capítulo será investigada a discussão mais recente sobre migração no bloco, entre 2002 e 2015, quando a ênfase da agenda migratória recai sobre as questões de direitos humanos e de direito à livre circulação garantido pelos Acordos de Residência do Mercosul e Estados Associados² ratificados em 2009, reduzindo o caráter econômico e securitário da questão migratória. Neste capítulo serão analisados em profundidade o Acordo de Residência do Mercosul e seus impactos, assim como a política de imigração para cidadãos terceiros do bloco.

No quinto capítulo será apresentado o panorama migratório dos quatro Estados fundadores do Mercosul, com o objetivo de identificar os temas mais importantes em matéria migratória e o peso do imigrante mercosulino nos dados estatísticos de cada Estado.

No sexto capítulo será realizado o acompanhamento das negociações da política migratória nacional dos quatro Estados, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Primeiramente, será estudada a constituição da política migratória Argentina, que é considerada protagonista

² Os Estados Associados do Mercosul são Chile (desde 1996), Peru (desde 2003), Colômbia, Equador (desde 2004), Guiana e Suriname (ambos desde 2013).

na matéria pela abordagem progressista dada ao tema, o que culminou na aprovação da nova Lei Migratória em 2003, considerada uma das mais avançadas da região. Na sequência serão investigadas as especificidades da política migratória de Brasil, Paraguai e Uruguai.

O sétimo capítulo demonstrará o processo de transferência de políticas, analisando a repercussão das decisões do Mercosul nas políticas nacionais, a partir de indícios deste processo, por meio da análise de dois casos específicos: i) a transferência entre a lei argentina e a uruguaia, mediante análise das correspondências na legislação e evidências concretas de contatos entre formuladores; ii) a transferência do Programa Pátria Grande argentino para os programas de regularização de nacionais do Mercosul dos outros três Estados. Será analisado ainda o impacto dos Acordos de Residência do Mercosul sobre as políticas migratórias nacionais dos países.

No oitavo e último capítulo será qualificado o papel do Mercosul na transferência de políticas e ideias sobre migração, por meio da aplicação da metodologia de Dolowitz e Marsh (2000) ao processo de transferência de políticas entre os Estados do Mercosul com vistas a identificar as causas, origens, atores, evidências, elementos e restrições do processo. As evidências utilizadas para analisar em que medida o Mercosul se revelou um espaço de facilitação de trocas de experiências entre os países são as atas do Foro Especializado Migratório do Mercosul (FEM) e entrevistas com os gestores e especialistas que participaram dos fóruns do Mercosul e das instituições nacionais responsáveis pela migração nos Estados. Foram investigadas evidências de que o processo do Mercosul impacta nas Leis Migratórias, mudando a ideia por trás dos processos e permitindo avanços nas legislações nacionais ao dar tratamento preferencial aos nacionais do bloco e impor agendas mais progressistas e com maior ênfase sobre os direitos humanos dos estrangeiros. As organizações não governamentais se revelaram centrais no processo de transferência de políticas ao longo da pesquisa, ao contrário do que poderia se pensar inicialmente, pela baixa participação da sociedade civil no Mercosul.

Por fim, nas considerações finais serão apresentadas as principais descobertas da tese, bem como um balanço das realizações de cada capítulo, indicando o alcance dos objetivos específicos. Será exposta, também, a resposta à pergunta problema, além das indicações a respeito das contribuições do referencial teórico e da metodologia adotada, assim como as suas limitações. Para finalizar, serão apresentadas recomendações para futuras pesquisas sobre o tema da difusão e transferência de políticas públicas em processos de integração regional.

1 O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DO MERCOSUL E O CONTEXTO DE INSERÇÃO DA MIGRAÇÃO NA AGENDA DO BLOCO

No presente capítulo serão discutidos os elementos teóricos da integração regional, desde as teorias clássicas (federalismo, funcionalismo, neofuncionalismo e teoria liberal-intergovernamental), até as abordagens mais contemporâneas (novo regionalismo e pós regionalismo neoliberal). Essa investigação será relevante para entender em que contexto teórico se insere o surgimento do Mercosul e os avanços do bloco nas fases subsequentes às crises do final dos anos 1990.

Na sequência, será estudada a evolução histórica do processo regional, a partir da apresentação da primeira fase do Mercosul, considerada de êxito, até o final da década de 1990, quando as crises nacionais frustraram o projeto de liberalização comercial. Segue-se com a apresentação da fase de reinvenção do bloco, a partir da tomada de poder na América do Sul por governantes com ideologias mais progressistas nos anos 2000, que modificaram os propósitos iniciais do bloco. Essa mudança foi central para a inserção da questão migratória na pauta de negociações, consubstanciada na assinatura dos Acordos de Residência do Mercosul e Estados Associados em 2002.

Na última seção serão delineados os conceitos referentes a uma política migratória, com o propósito de entender quais elementos compõem essa política. Ademais, será investigado como cada um dos tópicos da política migratória tem recebido atenção em termos globais e como a abordagem sobre a migração internacional tem se alterado no início do século XXI, impactando nas políticas migratórias nacionais e regionais.

1.1 A EVOLUÇÃO TEÓRICA DO REGIONALISMO: DO FUNCIONALISMO AO REGIONALISMO PÓS-NEOLIBERAL

A teorias convencionais da integração regional analisam o fenômeno com base nos benefícios e desafios que impõem aos Estados-membros (CAMARGO, 2008). As teorias evoluem historicamente, revelando-se como uma resposta aos fenômenos econômicos e políticos de cada momento. Para melhor compreender o fenômeno da integração regional, no caso do Mercosul, considera-se fundamental apresentar um balanço da evolução das teorias que se debruçam sobre a explicação do fenômeno da integração regional.

A integração regional moderna emergiu no contexto de intensificação das relações de interdependência entre os Estados, resultantes do processo de globalização econômica e política³. Nesse sentido, a globalização sobrepõe-se às estruturas dos Estados, impondo a necessidade de inter-relação entre os mesmos, materializada na ratificação de acordos regionais de conteúdo econômico, político, social e cultural, facilitando as trocas de ideias⁴ entre os Estados.

As teorias da integração desenvolveram-se com mais ênfase, segundo Oliveira (2002), com o fim da Segunda Guerra Mundial, tendo se apoderado de pressupostos teóricos de outras teorias também focadas na integração, sobretudo o federalismo⁵, bem como dos avanços políticos e econômicos provocados pelo desenvolvimento de organismos supranacionais. Esse processo criou duas formas de integração: a política e a econômica, sendo que esta segunda abrange as seguintes fases de integração: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união monetária e econômica e união política total. Essas etapas da integração econômica foram formuladas por Bela Balassa (1961) e descrevem o avanço gradual que os processos de integração econômica promovem em termos de liberalização comercial e de integração do espaço econômico regional.

O paradigma funcionalista, primeira teoria a estudar o processo integracionista, foi desenvolvido por meio da observação da experiência da Comunidade Econômica Europeia (que se tornou União Europeia em 1992), na sua fase inicial, nas décadas de 1950 e 1960. A premissa principal da teoria funcionalista, formulada por David Mitrany, é a separação entre as considerações de poder, chamadas de áreas de “alta política”, ligadas à soberania estatal, isto é, às questões de defesa e política externa e de “baixa política”, relacionadas ao bem-estar material ou seja, à economia. Conforme o paradigma funcionalista, essa separação transpõe os planos político e técnico, de tal modo que as competências governamentais devem se transformar em elementos mais simples e instrumentalizados, que permitam a cooperação internacional, cujo caráter seria exclusivamente técnico, no âmbito da “baixa política” (VAZ, 2002, p. 10). Para os

³ Entende-se globalização pela perspectiva de Giddens (1991), como a intensificação das relações em escala global, conectando locais distantes de modo que um acontecimento nacional tem impacto em outras partes do globo. A globalização é um processo complexo, com múltiplas dimensões. Interessa para presente tese o fenômeno da interconexão entre as diferentes economias do mundo que exige respostas tais como a formação de um projeto regional que permite a expansão e a competitividade dos países envolvidos.

⁴ Na presente tese utiliza-se a concepção das ideias como uma ideologia ou significado compartilhado.

⁵ O federalismo previa a criação de um grande Estado europeu, aos moldes da organização dos EUA, em que cada unidade tem autonomia em relação ao governo central, contudo é limitada por este. O objetivo final do movimento federalista é a formação de um governo central, que detenha força e poder para controlar a integração e garantir a paz no continente europeu. Contudo, os federalistas não conceberam a transferência de partes da soberania para a constituição da autoridade central (CAMARGO, 2008).

funcionalistas, a integração não evolui para as áreas políticas, sendo o Estado o ator central do processo, cuja soberania não é ameaçada pelo projeto regional. Os Estados apenas confiam funções às organizações regionais, que estão mais habilitadas para executá-las, mas continuam controlando o processo, que é legitimado pelo conhecimento dos especialistas envolvidos.

As perspectivas funcionalistas foram modificadas por Ernst Haas (1958) que conferiu maior importância ao aspecto político da integração, elaborando a teoria neofuncionalista. Haas (1958, p. 12) refere-se à integração como um “processo no qual os atores são persuadidos a transferir lealdades a uma nova esfera de poder, que se sobrepõe às instituições pré-existentes (lógica da supranacionalidade)”.

Essa é a definição de integração regional política mais aceita na literatura, embora seja pouco aplicável ao caso do Mercosul, pois não existem instituições de caráter supranacional. Para os neofuncionalistas, o primordial é o talento criativo das elites, que se tornam os agentes centrais do processo, mais relevantes que o próprio Estado, pois são as responsáveis por transferir soberania estatal aos novos centros de poder (instituições supranacionais) quando suas demandas forem atendidas (HAAS, 1958).

Para a teoria neofuncionalista, a transferência de lealdades, por parte das elites às instituições comunitárias, ocorre de forma gradual, à medida que a cooperação e a coordenação se estendem a novos setores além dos inicialmente integrados, caracterizando o conceito-chave da teoria neofuncionalista, o efeito *spill over*. Esse mecanismo constitui-se no transbordamento da cooperação de um setor a outro promovido pelas instituições supranacionais, pois a medida que ocorre cooperação em uma esfera, são impostos problemas a outras áreas, cujas soluções devem ser coletivas. Para o criador da teoria neofuncionalista, Haas (1958), essa lógica não se limitaria apenas às áreas econômicas ou técnicas, mas envolveria também a cooperação política. Esse estímulo no Mercosul deve ser desencadeado pela ação de órgãos como os estudados no presente trabalho, isto é, as instituições internas do Mercosul que tratam do tema migratório, o que implica um grau de autonomia ao processo de integração.

É fundamental para a presente tese apresentar a concepção de instituições que será adotada na análise, sem pretender aprofundar-se nessa concepção. A teoria institucionalista surge com os estudos de Veblen (citados por LOPES, 2013). Veblen (1919 citado por LOPES, 2013) determina que as instituições surgem dos hábitos da sociedade, sendo que existem instituições formais e informais, que são sustentadas por esses hábitos compartilhados entre os indivíduos.

Na presente tese, adota-se a concepção de instituições para compreender como a constituição de ambientes formais dentro do processo de integração regional permite a circulação de ideias e conhecimentos.

Hodgson (2007) esclarece que as instituições moldam o comportamento dos indivíduos, porém estes também têm impacto sobre as instituições, em uma relação de determinação mútua. Essa perspectiva, aliada ao pensamento de Veblen (1919 citado por LOPES, 2013), que esclarece que as instituições são hábitos determinados pelas pessoas, estabelece que a maior parte das ações dos indivíduos é condicionada por instituições, assim como ocorre no cenário internacional. Segundo Hodgson (2007), os hábitos são a base das instituições e explicam a sua permanência.

Utiliza-se também a perspectiva de teoria de relações internacionais sobre instituições, a qual entende que estas reduzem a incerteza ao diminuir os custos de transação, permitindo a cooperação. Para o direito internacional as instituições são um conjunto normativo orientado a determinados objetivos incluindo os instrumentos que garantem seu alcance. Essa visão considera que as regras formais importam, pois balizam os comportamentos dos agentes. (KEOHANE; NYE, 1977). Para a presente tese essa definição é importante, pois as instituições do Mercosul produzem normas que impactam no comportamento dos Estados, inclusive em suas políticas nacionais. Contudo, a aceção de instituições como formadas por hábitos (visão de Hodgson, 2007 e Veblen, 1919 citado por LOPES, 2013) é central para essa investigação, pois argumenta-se que é possível a transferência de ideias através dessas instituições, que se tornam relevantes espaços para a conformação de novas ideias ou princípios migratórios.

O outro grupo de teorias tradicionais da integração são as correntes teóricas estadocêntricas, sobretudo a liberal-intergovernamentalista, de Moravcsik (1993), que analisam a integração a partir do prisma dominante das relações internacionais, o paradigma realista, que compreende o conflito como inerente às relações entre os Estados. Para o liberal-intergovernamentalismo a cooperação é possível apenas quando for condizente com os interesses nacionais (CAMARGO, 2008). Essas teorias têm em comum o pressuposto do “agente-principal”, segundo o qual os Estados-nação assumem papel-chave na integração por serem as entidades de onde emanam as decisões e a serviço de cujos interesses se colocam os organismos comunitários.

Essa abordagem defende que nenhuma transferência de poder pode ser efetuada por parte dos Estados às instituições supranacionais regionais e não há ameaça à soberania dos Estados pelas instituições comunitárias. Para essas correntes teóricas, a legitimidade deve partir

dos Estados em direção às políticas comunitárias e não o contrário, tendo em vista a necessidade de reconhecimento das decisões do bloco pelos Estados (CAMARGO, 2008). Segundo Malamud (2003), essas teorias se revelam mais adequadas para explicar a integração sul-americana, que tem uma participação central dos Estados no desenrolar dos processos. Sempre que os Estados demonstram interesse no avanço da integração do Cone Sul e a colocam como prioridade na agenda internacional, o processo de integração regional se fortalece. Quando não há vontade política dos Executivos nacionais, o processo de integração na América do Sul de um modo geral é paralisado, pois não é autônomo em relação aos governos, como previa a teoria neofuncionalista (MALAMUD, 2003).

O liberal-intergovernamentalismo exprimiu a negociação entre Estados como princípio-chave da integração regional. Para esses teóricos, a integração na América do Sul evolui graças a uma sequência de barganhas entre Estados, que definem a agenda para o período seguinte, ficando assim submetida aos interesses nacionais dos Estados-Partes (MORAVCSIK, 1993). Moravcsik (1993) defende que as políticas domésticas têm efeitos importantes nas relações entre os Estados. Assim, é importante abrir as “caixas pretas” dos Estados para compreender o avanço da integração regional. Malamud (2003, p. 20) sugere que: “Políticas domésticas são a fonte de explicação do processo decisório regional e da integração em si”.

Moravcsik (1993) desenvolve a abordagem liberal-intergovernamental para entender o processo regional baseado em três estágios. O primeiro é focado na determinação das preferências nacionais, sustentadas especialmente por interesses de ordem econômica. Na segunda etapa, as negociações entre os Estados são realizadas com vistas a atingir seus interesses nacionais, por meio de uma sequência de barganhas. No último estágio, são criadas instituições para assegurar legitimidade às decisões já tomadas e aumentar os incentivos para a cooperação. Em cada barganha os Estados decidem se transferem ou não soberania às instituições.

Observa-se que o processo de integração tem sido interpretado de diversas maneiras, a partir de uma série de perspectivas. Contudo, em todas as teorias que explicam a integração, o Estado nacional e sua relação com o bloco regional aparecem no centro do debate. Isso se dá porque os Estados relutam em transferir soberania sobre as políticas domésticas, pois visam manter o controle sobre decisões cruciais. Sendo assim, torna-se fundamental a aproximação das políticas para o sucesso da integração, como é o caso da adoção de uma abordagem regional única sobre o tema migratório (CAMARGO, 2002).

O regionalismo e suas acepções foram discutidos intensamente na academia na década de 1990, após um período de negligência em relação ao conceito. O Novo Regionalismo, teoria desenvolvida por Hettne e Soderbaum, representa uma variedade de relações triangulares formais/informais e é um aspecto fundamental das relações transnacionais que se estabeleceram após o fim do mundo bipolar nos anos 1990 (SODERBAUM, 2003).

O Novo Regionalismo buscou combater o estado-centrismo das teorias do *mainstream* e entender o complexo Estado-sociedade. Embora haja dissensos entre os teóricos neo-regionalistas, todos concordam que regiões e regionalização devem ser entendidos em uma perspectiva global e não regional, conferindo papel importante para a globalização. Consentem também que a regionalização é um processo multidimensional, envolvendo vários elementos, como cultura, diplomacia, segurança e identidades (SCHULTZ; SODERBAUM; OJENDAL, 2001, p. 13-14).

Segundo Esteradeordal, Goto e Saez (2002) a criação do Mercosul faz parte de uma segunda onda de explosão de organismos regionais e se adequa à descrição do paradigma teórico denominado novo-regionalismo. O novo-regionalismo é conectado a fatores nacionais e é entendido como uma ferramenta para assegurar o poder do Estado em um mundo interdependente. Os Estados aumentam sua independência se tornando parte de um sistema político maior, com maior capacidade de competição global. Nesse sentido, situa-se o protagonismo de Argentina e Brasil na formação e avanço do projeto do Mercosul. No caso migratório, o protagonismo argentino é incontestável, pois esse país promoveu a reformulação da agenda sobre migração dentro do bloco, o que será investigado ao longo da tese. Serão investigados os fatores que permitiram a Argentina impor a sua perspectiva humanista sobre migração ao bloco.

As teorias centradas no Estado (intergovernamentalismo e realismo) já analisadas, sustentam que os governos priorizam os seus interesses nacionais ao entrar na arena internacional. Por outro lado, as teorias neofuncionalistas atribuem às alianças entre os governos, as elites e as instituições supranacionais o papel de condutor principal da construção regional. Em contraposição, a literatura novo-regionalista critica a centralização no Estado e nas instituições, enfatizando a construção social da região, conferindo papel ao mercado e à sociedade civil, bem como à circulação de pessoas e capitais, como elementos condicionadores do processo regional. Assim, surgem novas variedades de regionalismo nas quais o Estado não é o único guardião do processo (RISSE; BORZEL, 2000, p. 3). As redes informais ou formais

formadas pela sociedade civil configuram um processo mais espontâneo e endógeno de integração.

Pode-se então questionar em que medida as teorias de integração aqui apresentadas explicam corretamente o processo de construção e transformação do Mercosul a partir dos anos 2000 e de modo específico a possibilidade de entendê-lo como mediador da transferência de políticas entre os Estados-Parte.

Muitos teóricos desenvolveram críticas à concepção novo-regionalista, a exemplo de Lovering (1999), que critica a explicação simplista da teoria ao elucidar o significado da região como um desafiador do Estado-nação em sua tarefa de garantir uma governança política e econômica. Esse autor defende que o novo-regionalismo foi vendido como a melhor explicação teórica para a formação política das regiões, contudo, esse referencial aponta apenas os aspectos positivos da construção de processos regionais. Harrison (2006) argumenta que o “[...] novo-regionalismo negligenciou o completo e necessário engajamento com as relações entre a região e o Estado”⁶ (2006, p. 9, tradução nossa).

Um dos elementos que enfraquecem o novo-regionalismo na visão de Harrison é a enorme quantidade de matrizes teóricas. Um dos conceitos que revela essa imprecisão é a região, que é interpretada de maneiras diversas pelos regionalistas econômicos, como Scott (1998) e os regionalistas políticos (SODERBAUM; HETTNE; KEATING, 1998). Contudo, o aspecto que une essas diferentes visões é a ideia de que a região não é algo pronto prestes a ser descoberto, mas uma construção social.

O modelo novo-regionalista, hegemônico nos anos 1990 passa a ser contestado, especialmente a partir do combate à interferência norte-americana na região. Essa nova onda regionalista, ou terceira onda, foi denominada de Regionalismo Pós Neoliberal ou Regionalismo Pós hegemônico. Essa perspectiva demonstra a ressignificação dada aos processos regionais na América Latina nos anos 2000, consequente da transição dos governos neoliberais para governos de esquerda (SILVA, 2010).

Este movimento, a partir do qual assumiram governos progressistas na América do Sul, ficou conhecido por alguns como “onda rosa”. Silva (2010) argumenta que as condições que permitiram esse fenômeno foram o processo de redemocratização e o final da Guerra Fria. O fim do modelo soviético induziu a que os partidos de esquerda em outros locais adaptassem a lógica solidarista-marxista às particularidades domésticas. Ademais, a restauração da

⁶ Tradução livre do original “(...) the new regionalism has neglected the full and necessary engagement with relationships between the region and the state.”

democracia possibilitou que esses partidos de esquerda concorressem aos postos de chefes dos Executivos Nacionais.

Segundo Sanahuja (2012, p. 22), a América do Sul encara um trilema, entre três objetivos: a garantia da soberania, as aspirações de formar uma integração regional efetiva e a busca pela autonomia no cenário internacional. Assim, forma-se um paradoxo de difícil solução, entre o nacionalismo arraigado (que representa um empecilho ao avanço dos processos de integração regional) e a defesa da soberania como luta contra a dominação externa (que forma o ideário de autonomia da região).

O Regionalismo Pós-Neoliberal é, de acordo com Ferreira (2015), um mecanismo de política externa adotado pelo Estados para assegurar o desenvolvimento, calcado em uma agenda social ampla, e garantia da autonomia da região no plano internacional.

Para Sanahuja (2012, p. 31), o regionalismo a partir dos anos 2000 passou a ser planejado com estratégias que vão além da lógica flexível do regionalismo aberto, tendo como ilustrações a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e a União Sul-Americana de Nações (UNASUL).

Assim, o Regionalismo Pós-Neoliberal não é entendido como uma corrente teórica, mas como uma abordagem que explica a reorientação dos projetos regionais que surgiram na América do Sul. Perrotta (2012, p. 89) ressalta que a região passa por uma mudança em que o papel do Estado é reformulado, com base na priorização de uma agenda social ampla. As transformações no âmbito nacional produzem novas estratégias para os governantes, que impactam no estudo acadêmico de teorias da integração regional.

A partir da análise das teorias integracionistas e das diferentes abordagens sobre o regionalismo, considera-se que a harmonização das políticas públicas estratégicas pode contribuir para garantir a eficácia da integração regional enquanto promotora de desenvolvimento econômico regional. Defende-se que a difusão de políticas contribui para o aprofundamento do processo de integração regional. Na sequência será analisada a construção histórica do Mercosul em suas distintas fases, até o princípio dos anos 2000, quando houve uma expansão da agenda sociopolítica do bloco.

1.2 OS ANOS DOURADOS DO MERCOSUL E A ÊNFASE NO ASPECTO ECONÔMICO (1991-2001)

O Mercosul foi inaugurado na década de 1990, contudo, sua história está associada a uma aproximação entre os Estados do Cone Sul no século XIX, quando ocorreu a Guerra do Paraguai, que culminou na formulação da Tríplice Aliança (Brasil, Argentina e Uruguai), precursora do Mercosul (BANDEIRA, 2010).

No século XX, especialmente com o êxito alcançado pela União Europeia, a partir dos anos 1960, houve uma onda de proliferação de processos de integração em outras regiões, como na América do Sul e na África. Uma série de tentativas de criação de processos de integração regional, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que fracassou em sua tentativa de estabelecer uma área de livre comércio na região. A ALALC foi substituída em 1970 pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que era mais abrangente em seus objetivos e menos ambiciosa em seus propósitos econômicos. A ALADI foi o espaço de surgimento de novos processos, como o Mercosul, representando um fórum de concertação e agregação política na região (BANDEIRA, 2010).

A agenda integracionista da região se expandiu durante os governos militares de Argentina e do Brasil e teve como primeiro ato consolidado a Declaração de Iguazu de 1985, a partir da qual os Estados definiram por aprofundar as relações comerciais e cooperar na área de energia nuclear. No ano de 1986, Argentina e Brasil estreitaram mais os laços criando o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), considerado o início do processo de cooperação efetiva entre Brasil e Argentina (VAZ, 2002). Em 1988 ocorre a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, dentro da ALADI, o qual previa a liberalização do comércio entre Brasil e Argentina (MALLMANN; MARQUES, 2013).

Com a intensificação do processo de globalização na década de 1990, os Estados latino-americanos passaram a focar em uma estratégia de crescimento pautada na abertura de mercado e na inserção global. Ademais, o modelo de desenvolvimento baseado no protecionismo fracassou em eliminar os desequilíbrios econômicos e sociais na região. O endividamento externo e a inflação deterioravam a situação econômica e expandiam a recessão, que provocou a chamada “Década perdida”. Os Estados se aproximaram para buscar uma saída conjunta à crise, associada ao paradigma neoliberal emergente.

Além disso, os fatores domésticos dos processos de democratização do final dos anos 1980 promoveram a decadência dos governos nacional-desenvolvimentistas, que colocavam

ênfase no desenvolvimento industrial das nações sul-americanas. Esse declínio permitiu a entrada de governos com ideologia neoliberal na América do Sul (CERVO, 2000). Nesse momento, os governos sul-americanos passaram a adotar os princípios do chamado Consenso de Washington, que estabelecia uma série de ajustes liberais com o objetivo de reduzir a intervenção do Estado na economia. Contudo, essa doutrina não levou em conta as especificidades da região e os obstáculos que os ajustes imporiam às economias. Nesse sentido, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial impuseram condicionalidade em troca de auxílio financeiro.

De acordo com Santander (2012), o Brasil e a Argentina, que são as forças mais importantes do bloco, demonstraram reticência em criar uma forma mais avançada de integração política, por uma série de razões. Mesmo quando estabeleciam diálogo, as rivalidades históricas que remontavam o período colonial com a competição entre o Império Português e Espanhol pelas Bacia do Prata se revelavam. Essas condições geopolíticas não contribuíram para aprofundar o processo de integração da região. Por outro lado, a constituição do Mercosul evidencia que esses dois Estados desejavam institucionalizar sua cooperação, mesmo com fragilidades em termos estruturais (SANTANDER, 2012).

Nesse cenário, o Tratado de Assunção, que fundou o Mercosul, foi assinado em 1991, por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, a região geopolítica conhecida como Cone Sul, como resultado dos esforços de aproximação entre Brasil e Argentina. Ambos países passavam por momentos de restabelecimento da democracia e de abertura política para a região da América do Sul, após décadas de regimes ditatoriais, bem como haviam adotado políticas econômicas neoliberais (MALAMUD, 2003).

Para Vizentini (2005), a criação do Mercosul foi resultado de um aprofundamento das relações entre Brasil e Argentina no final dos regimes militares dos anos 1980. Contudo, a democratização não pode ser considerada o único motivador do processo de cooperação, porque os primeiros acordos foram assinados em 1979 e 1980 por Videla e Figueiredo (governantes do período militar) em áreas estratégicas. Moniz Bandeira (2010) destaca que a interdependência entre esses dois países era tão profunda que inibia potenciais conflitos, induzindo-os a negociar a cooperação.

Segundo Malamud (2003), duas características sobre o Mercosul devem ser elucidadas a respeito de seu surgimento: i) o objetivo principal do bloco era econômico e não político, ou seja, buscava-se o estabelecimento do Mercado Comum (após a criação de uma área de livre circulação de mercadorias na região) e o crescimento da competitividade das economias; ii) a

característica intergovernamental, que resultou em dependência em relação aos interesses políticos dos chefes de Estado para garantir o avanço do processo. A combinação desses dois elementos representa a identidade do Mercosul na ocasião de seu lançamento e demonstra o contexto nacional e internacional em que ele foi criado, o neoliberal, que foi propagado para toda a América do Sul nos anos 1990.

Após a assinatura do Tratado de Assunção observaram-se três fases do processo: i) a fase inicial, de 1991 a 1997, constituindo a etapa de formação e de “bonança”; ii) a fase de crise, de 1997 a 2002; e iii) a fase de relançamento de 2002 até 2007. A última fase, a partir da crise financeira de 2008, ainda está sendo determinada, contudo, estima-se que a partir de então há um novo cenário de crise do processo. Portanto, essas fases representaram momentos alternando euforia e pessimismo em relação ao processo (MALLMANN; MARQUES, 2013). Alguns autores, como Onuki e Valsechi Henriques (2010) determinam que a partir do Protocolo de Ouro Preto, que fundou as instituições do bloco, assinado em 1994, inicia-se a segunda fase no Mercosul, com uma interdependência maior entre os Estados e o aprofundamento institucional. Neste momento, o bloco se tornou um sujeito de direito internacional, pela atribuição da personalidade jurídica ao Mercosul, o que oferece maior legitimidade ao processo ao permitir que celebre acordos.

As instituições criadas pelo Protocolo de Ouro Preto foram o Conselho do Mercado Comum (CMC) - instância política formada pelos Ministros das Relações Exteriores - o Grupo Mercado Comum (GMC) – órgão executivo de onde emanam as decisões - a Comissão do Comércio do Comércio do Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta – que foi substituída pelo Parlamento do Mercosul em 2007 - o Foro Consultivo Econômico e Social – que busca ampliar a participação cidadã e os Comitês Técnicos (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1995).

A ideia da construção de um Parlamento do Mercosul surge para ampliar o caráter democrático do bloco, contudo, por ter apenas função consultiva, este objetivo não é atingido. O Foro Consultivo Econômico e Social é considerado um progresso em termos sociais, porque permite a participação de atores da sociedade civil. Todavia, a função decisória desse órgão é limitada, tendo apenas caráter consultivo, restringindo o envolvimento dos atores sociais no bloco que são importantes na apresentação de demandas sobre o tema migratório.

Para a presente tese importa entender como funciona a tomada de decisão do bloco, sendo que os Acordos sobre migração são propostos dentro do Foro Especializado Migratório, criado em 2004 no âmbito da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul (RMI), composto por funcionários do Ministério da Justiça e Interior dos Estados-membros. Após isso, a proposta

de Acordo é passada à Reunião de Ministros do Interior do Mercosul, e se houver aprovação o documento é levado à análise do Grupo Mercado Comum, que delibera pela assinatura ou não dos acordos, emitindo resoluções.

Na primeira fase do bloco, especialmente entre os anos de 1991 e 1994, foi possível verificar um grande avanço do Mercosul na esfera comercial. O impacto econômico foi evidente: a expansão do comércio intrabloco foi de US\$ 5.1 bilhões em 1991 para US\$ 20.5 bilhões em 1997, o que representa um aumento de quatro vezes em um período de seis anos (PINTO; GUIMARÃES, 2005). Essa fase ficou conhecida como a fase de ouro do Mercosul devido aos bons resultados apresentados (MALAMUD, 2003). Além disso, o *impeachment* do presidente brasileiro Fernando Collor de Mello, a eleição de Itamar Franco e a orientação neoliberal da política econômica na região foram fatores que determinaram mudanças na política externa brasileira, que passou a ser reorientada para a região, culminando na construção do Mercosul (VIZENTINI, 2005). Além do sucesso comercial, o bloco teve ganhos sociais, ao assinar em 1998 a Declaração Sociolaboral.

Dabène escreveu em 1995 (1995, p. 9), a seguinte afirmação: "O Mercosul já é o processo de integração mais avançado que já se viu na América Latina", o que demonstra o entusiasmo e a euforia em relação ao êxito do Mercosul nos primeiros anos do bloco. Esse otimismo foi compartilhado inclusive entre os pesquisadores da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)⁷, que desenvolveram o conceito de "Regionalismo Aberto", para explicar o processo, determinando que a integração regional era uma das melhores estratégias para superar o subdesenvolvimento do continente latino-americano. De acordo com Briceño-Ruiz (2010) o "Regionalismo Aberto" passou a ser um dos traços do bloco, sem possuir uma agenda de integração mais densa, o que ia de encontro às políticas de liberalização adotadas nos anos 1990 (CARMO; PECEQUILLO, 2016). Esse conceito colocava ênfase, também, na integração produtiva por meio de políticas públicas eficazes e de redução de assimetrias entre os países, o que não foi priorizado pelo bloco nos anos iniciais (MALLMANN; MARQUES, 2013, p. 76).

Sobre o processo de crise no qual entra o bloco no final da década de 1990, vale lembrar que nesta década a economia mundial passou por um período de instabilidade financeira, provocando uma fuga de capital de mercados emergentes. Uma série de crises abalaram as economias em desenvolvimento, como a do México, dos países do Sudeste Asiático

⁷ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe foi criada pela ONU no Pós Segunda Guerra Mundial para estudar as causas do subdesenvolvimento da região e as possibilidades de superação do mesmo. (AGUILAR FILHO; SILVA FILHO, 2010).

e também do Brasil. Nesse momento, houve elevada saída de capital que provocou forte depreciação do real, atingindo o preço de dois reais para um dólar, sendo que antes o real estava em paridade com o dólar. A consequência da desvalorização do real em 1999 foi o encarecimento dos produtos importados brasileiros advindos da Argentina, o que afetou diretamente a Argentina, diminuindo seu superávit comercial em relação ao Brasil. O Brasil fez as alterações de políticas sem informar a Argentina e não buscou reduzir os impactos de suas novas políticas sobre o vizinho. Isso gerou um espiral de políticas protecionistas na região. Essa é a chamada crise do Mercosul, identificada por alguns analistas como o fim da integração regional na América do Sul. Segundo Vizentini, “Mais do que uma crise da integração em si, foi a erosão de um modelo econômico” (VIZENTINI, 2007, p.21).

Nesse cenário, a combinação de instituições frágeis com os fortes desequilíbrios internos das economias de seus membros enfraqueceu a possibilidade de convergência de políticas no Mercosul e aumentou os conflitos intrabloco. Isso se potencializou a partir das crises internas sofridas pelos Estados-membros, conferindo preocupação em relação à continuidade do processo.

Embora o Mercosul tenha um forte cunho econômico comercialista, faz parte de um projeto político maior de regionalização. Nesse sentido, o processo é orientado para garantir uma maior projeção aos Estados-membros, com ênfase sobre o Brasil que almeja a liderança do bloco. O Brasil tem no Mercosul um importante instrumento de política externa, que pode garantir uma maior visibilidade ao país e aumentar o poder de barganha com os vizinhos e com outros Estados. Por sua vez, a Argentina, embora tenha priorizado a retórica de alinhamento aos EUA, preservou a relação com o Brasil (CARMO; PECEQUILLO, 2016, p. 100).

Os analistas consideravam o Mercosul à época de seu nascimento, devido ao peso das economias regionais, detentor de condições de se inserir no núcleo da economia e da política internacionais (FREIRE, 2001, p. 79). Para esses estudiosos, além de um processo de integração econômica, o Mercosul representa uma comunidade de nações com interesses semelhantes e realidades sócio-políticas comparáveis. Defendia-se que o Mercosul oferecia oportunidades para os Estados se tornarem mais competitivos em termos comerciais, quadro que não se configurou no final dos anos 1990.

A crise pela qual passou o bloco em termos comerciais do final dos anos 1990 exigiu dos líderes sul-americanos a busca de uma nova estratégia para o Mercosul, que sofreu um processo de renovação, cujos elementos serão discutidos na próxima seção.

1.3 O PROCESSO DE CRISE E REIVENÇÃO DO MERCOSUL: AMPLIAÇÃO DA AGENDA SOCIAL DO BLOCO

Aspectos ideacionais e interesses formam os objetivos do Mercosul. Esses aspectos, porém, se alteraram por várias razões nos primeiros anos do século XXI, as quais serão estudadas nesta seção. A mais relevante é a mudança de governos, com a “guinada à esquerda” pelas quais passaram os Estados-Parte do bloco, resultante do colapso dos modelos neoliberais. (SANTANDER, 2009). As sinergias políticas dos governantes contribuíram para dar ao processo novos propósitos. Contudo, ideologias nacionalistas fragilizaram o caráter democrático da região.

Paralelamente aos anos de crise do Mercosul, na segunda fase do bloco, entre 1998 e 2002, houve o colapso do paradigma neoliberal a partir do agravamento das problemáticas sociais na região, que passaram a ser priorizadas pelas forças políticas progressistas engajadas com causas sociais. No contexto internacional, o projeto liberal também sofreu um abalo a partir dos atentados em 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos (MALLMANN; MARQUES, 2013).

Após as crises e desacordos do início dos anos 2000, os Estados voltaram a se aproximar na região, fortalecendo o bloco em seu aspecto social. Defende-se que a explicação para a reaproximação dos Estados é a convergência político-ideológica ocorrida a partir dos anos 2003, quando os países passaram por mudanças de governo e assumiram governantes com posturas mais à esquerda e agendas de inclusão social. Deu-se, assim, início a uma nova fase no bloco, com a adoção de políticas desenvolvimentistas e um cenário econômico de maior recuperação mundial. Embora isso tenha servido para garantir o reestabelecimento do contato entre os países, não foi suficiente para permitir a eliminação das rivalidades e assegurar a coesão regional. Isso pode ser explicado pela postura nacionalista de alguns líderes sul-americanos, o que por um lado fortaleceu o propósito social do bloco e, por outro, enfraqueceu o objetivo econômico, devido ao estabelecimento de barreiras ao comércio intrarregional. Assim, o Mercosul teve seu fundamento inicial, de estabelecimento de um mercado comum, frustrado, surgindo a necessidade de se reinventar o bloco (CABALLERO, 2015). Essa redefinição do bloco foi necessária, tendo em conta que o Mercosul não atendia aos interesses de reindustrialização do Brasil e da Argentina (CARMO; PECEQUILLO, 2016, p. 106).

Os Estados assumiram posturas mais progressistas nos anos 2000, com políticas econômicas com ênfase no combate à desigualdade de renda e social. A convergência

ideológica, conforme defendido por Santander (2009), é entendida em um primeiro momento como algo vantajoso ao avanço do projeto regional, cujo líder passou a ser o Brasil sob o governo de Lula.

Contudo, Santander (2009) argumenta que essa aproximação ideológica não eliminou as diferenças políticas entre os líderes e seus projetos nacionais, inviabilizando um projeto regional sólido. Observaram-se tensões entre alguns países, como foi o caso do Brasil com a Venezuela, Paraguai e Bolívia, respectivamente dentro do Mercosul, em relação à Itaipu e ao gás⁸. Essas controvérsias representaram ameaças à unidade na região e à concepção de América do Sul (GALVÃO, 2009).

Os Estados assumiram posições mais nacionalistas em termos, por exemplo, da sua segurança energética, o que explica a tensão entre Paraguai, governado por Fernando Lugo e Brasil por Lula, os quais compartilham a produção de energia em Itaipu. Essa controvérsia inclusive suscitou o Brasil a se voltar contra o Paraguai e se aproximar da Venezuela, que entrou em 2013 efetivamente no Mercosul, após a suspensão do Paraguai (cuja posição era contra a adesão da Venezuela ao bloco) pela alegação de violação do princípio democrático durante o golpe contra Lugo em 2012. Outro exemplo de divergências políticas entre os Estados foi o caso da instalação da empresa de celulose Papelleras na cidade de Fray Bentos no Uruguai, que gerou uma controvérsia entre Uruguai e Argentina, embora ambos possuíssem governos ideologicamente semelhantes (SANTANDER, 2012). Esse contencioso esteve relacionado à atuação subnacional da cidade de Gualeguaychu na Argentina que alegava que a construção da empresa na região de fronteira no Uruguai iria ter impactos ambientais, como a contaminação da água da região. A população da cidade argentina se mobilizou e bloqueou estradas, levando o caso a cortes internacionais. O Mercosul não arbitrou ativamente no contencioso, tendo sua legitimidade questionada (MEDEIROS; SARAIVA, 2009).

A convergência ideológica dos Estados do Mercosul nos anos 2000 enfraqueceu o projeto de liderança brasileira e expandiu as rivalidades entre os Estados, pela busca pela posição de líder na região. A entrada de governos com sensibilidade progressista modificou a orientação de política doméstica dos países sul-americanos, o que gerou uma nova legitimidade para os Estados e novas estratégias em termos de política externa com traços nacionalistas (SANTANDER, 2012).

⁸ O contencioso do gás entre Brasil e Bolívia ocorreu quando o presidente boliviano Evo Morales em 2006 anunciou a “nacionalização” do petróleo e do gás natural, alterando as regras jurídicas para esse setor, que estava sob o controle de empresas estrangeiras, como a brasileira Petrobrás. Essa decisão gerou um problema diplomático entre Brasil e Bolívia, por ter sido entendida por alguns atores sociais e partidos de oposição ao presente Lula como um “ato de hostilidade ao Brasil” (FUSER, 2014, p. 234).

Portanto, a simples convergência ideológica não foi suficiente para explicar a coordenação de políticas e afirmar que não há distinção de orientações políticas e econômicas. O radicalismo político de alguns Estados e o nacionalismo econômico prejudicaram a formação de um projeto comum e impediram a consolidação da liberação comercial completa intrabloco. Briceño-Ruiz (2010) defende que, embora tenha havido uma “revisão” do Mercosul e de seus propósitos, não houve uma ruptura radical com o modelo aplicado anteriormente, focado na integração comercial.

Sobre as mudanças sofridas pelo bloco, Caballero (2013) defende que o Mercosul experimentou um processo de reestruturação. Essa redefinição relaciona-se com a formação de uma agenda sociopolítica a partir de 2003. Certos temas relativos a diferenças entre os Estados emergiram no debate como os direitos das mulheres, a agricultura familiar, a cooperação educacional e em saúde e a migração. Evidências dessa mudança são a criação do Parlamento Regional e do Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM), em 2005. O FOCEM buscava eliminar as assimetrias da região e aprofundar as instituições, o que considera-se fundamental para o êxito do bloco. Em 2008, foi lançado o Instituto Social do Mercosul, que expandiu a agenda social (MALLMANN; MARQUES, 2013, p. 80). Por outro lado, outros países empreenderam um trabalho semelhante em relação ao aprofundamento do debate social, a exemplo da Argentina, que patrocinou o avanço da agenda migratória no bloco.

A convergência ideológica promoveu fragmentação política no Mercosul, mas não impediu o desenvolvimento de certas políticas, guardadas as devidas limitações deste avanço. O surgimento de novos blocos e a proliferação de iniciativas demonstram que o Mercosul passou a enfrentar uma crise política e uma competição, que em alguns momentos, relegaram o bloco à paralisia e ao descrédito. Contudo, isso pressionou a reinvenção do bloco, o que passou a ocorrer a partir de certas mudanças estruturais sofridas a partir dos anos 2000. Essas alterações promoveram a constituição de novas instituições e novos temas foram inseridos na agenda do bloco (OELSNER, 2013, p. 121).

Defende-se que a orientação inicial adotada pelo bloco não se manteve, devido a mudanças internas sofridas nos Estados Partes e o contexto externo. O Mercosul, embora tendo uma capacidade restrita de se adaptar às mudanças, mesmo em um cenário de suposta paralisia do processo, mostrou dinamismo, a exemplo da superação rápida da crise internacional experimentada por seus membros. Algumas controvérsias importantes foram solucionadas, como a questão entre Paraguai e Brasil. Os líderes do Mercosul demonstraram interesse em se

redefinir, o que passou pela mudança da agenda interna. A inclusão de novos temas da agenda permitiu a intensificação sobre o debate migratório, com ênfase sobre a livre mobilidade de pessoas na região. Um indício central desta inclusão foi a assinatura do Acordos de Residência para nacionais do Mercosul e Estados Associados em 2002, que demonstrou o fortalecimento da preocupação em assegurar uma cidadania mercosulina. Assim, houve uma superação da lógica inicial do Mercosul, que não priorizava o tema da circulação de pessoas, entendendo-o apenas como um mecanismo de mercado.

Malamud (2003) argumenta que os principais obstáculos enfrentados pelo Mercosul referem-se a sua natureza institucional em função da ênfase elevada no intergovernamentalismo e no presidencialismo. Esses elementos enfraquecem o avanço da integração, pois ela fica dependente de interesses nacionais específicos. Assim, impede-se o desenvolvimento de políticas regionais mais efetivas. Essas apenas são criadas em momentos em que os Estados identificam que essas políticas podem favorecer o seu interesse nacional, como foi o caso do avanço do debate migratório no Mercosul, sustentado em objetivos nacionais argentinos. As instituições tem pouca autonomia e sofrem de paralisia decisória ao ficarem dependentes da vontade política dos chefes de Estado. Contudo, não há interesse em fortalecer esses organismos, pois isso representaria uma ameaça aos Estados, ao atribuir supranacionalidade ao bloco. Assim, é central entender as dinâmicas nacionais, pois estas injetam alguns tópicos de discussão dentro do bloco regional, como foi o caso da política de migração argentina. A intergovernamentabilidade adotada no bloco preserva os interesses nacionais de cada Estado, por meio da busca de consensos, enquanto a supranacionalidade determina a busca pelos interesses coletivos ao criar uma estrutura jurídica autônoma que se sobrepõe às normativas domésticas. No caso dos órgãos intergovernamentais, as regras do bloco não estão acima do ordenamento jurídico nacional, sendo necessário um ato suplementar para incorporação da norma comunitária à legislação doméstica (VENTURA, 1996).

Há estudiosos que argumentam a respeito da incapacidade do Mercosul de atingir seus propósitos, mencionando a crise pela qual passou o bloco a partir de final dos anos 1990⁹. Contudo, mesmo com as dificuldades impostas no percurso integracionista, especialmente devido à fragilidade institucional, observam-se expectativas positivas em relação ao processo. Mallmann e Marques (2013) se mostram otimistas no que tange ao potencial de reinvenção do Mercosul:

⁹ MALAMUD (2002); CAMARGO (2008); VAZ (2002).

Pode-se dizer que a capacidade de renovação do bloco é o que propicia tantos olhares otimistas em relação a ele. Portanto, uma de suas fraquezas, a que viria de sua baixa institucionalização, transmuta-se em fortaleza ao propiciar constante renovação. (MALLMANN; MARQUES, 2013, p. 84)

Todavia, o que se observou ao longo do avanço do processo em seus primeiros anos, mesmo com as crescentes mudanças nos países envolvidos, é que o objetivo de liberalização comercial não foi plenamente atingido, porque as barreiras ao comércio não foram totalmente eliminadas como previsto no Tratado e as políticas econômicas não foram harmonizadas. As instituições do Mercosul, criadas em 1993 pelo Protocolo de Ouro Preto, demonstraram ineficiência e falta de autonomia, o que enfraquece o processo (MALAMUD, 2003).

Essa conclusão advém do argumento da teoria liberal intergovernamental - considerada a mais adequada para explicar o avanço do Mercosul - de que o processo de integração não altera a natureza dos Estados, que buscam atender seus interesses particulares (CAMARGO, 2008). Assim, o Mercosul foi evoluindo a partir de barganhas que os Estados realizavam determinando a agenda para o período seguinte, sem garantir maior autonomia ou ceder partes de suas soberanias para as instituições do bloco. Portanto, o processo progrediu quando os interesses dos chefes de Estado foram contemplados, sendo as Cúpulas de Chefes de Estado as ocasiões em que o processo mais avançou (MALAMUD, 2003). Conforme argumentam Dri e Paiva (2016) a agenda de debate do Mercosul é controlada pelos Executivos nacionais. Segundo Dri e Paiva (2016), que analisaram o papel do Parlamento do Mercosul no processo decisório do bloco:

As decisões sobre a formulação e implementação de políticas regionais ficam, assim, restritas a um dos poderes do Estado, carecendo de debate público e legitimidade democrática, reflete-se na continuidade do domínio da agenda do Mercosul pelos poderes executivos. (DRI; PAIVA, 2016, p. 46)

A inexistência de um Direito Comunitário cujas decisões sejam obrigatórias para os Estados reduz a legitimidade e a efetividade do processo. Dri e Paiva (2016) defendem que esse aspecto não impositivo da norma comunitária restringe a capacidade de garantir a produção de “bens públicos regionais” (BOTTO, 2011, p. 12). Os bens públicos regionais referem-se a temas que, ao obterem êxito nas negociações, podem produzir “ganhos coletivos”, como o combate ao tráfico de pessoas e a livre mobilidade nas fronteiras. Essa concepção refere-se ao dilema vinculado a condição de vizinhança, que coage os Estados a negociar em certos temas de interesse geral. Segundo Las Casas (2015), o Mercosul oferece elementos que permitem a barganha para a garantia de bens públicos regionais, quais sejam: um número limitado de

agentes envolvidos, as diferenças de capacidades políticas e econômicas entre os países e organismos permanentes que permitem a negociação e a fiscalização das ações dos atores envolvidos (LAS CASAS, 2015).

Las Casas (2015, p. 26) ressalta que normalmente os bens públicos são garantidos pelos governos dos Estados, pois os processos regionais não possuem instrumentos para assegurar esses bens. Nesse sentido, alguns Estados podem tornar-se provedores desses bens, arcando com os custos consequentes. Contudo, para que isso ocorra, é necessária uma cooperação entre Estados. Partindo do arcabouço teórico de Mancur Olson sobre bens públicos, Las Casas (2015) destaca que o Mercosul tem condições de fornecer bens públicos, pelos seguintes motivos: “o pequeno número de participantes e a existência de uma estrutura institucional que estabelece as regras e garante a continuidade das interações entre os participantes” (LAS CASAS, 2015, p. 28). Em seu estudo, Las Casas (2015) estabelece que alguns elementos referentes à produção de bens públicos regionais relacionados à política de drogas e de segurança pública seriam “a troca de informações, a capacitação de recursos humanos e a execução de operações policiais conjuntas” (LAS CASAS, 2015, p. 30).

Como o bloco não assegura um grande envolvimento da sociedade civil no processo decisório, não são produzidas abordagens regionais fundamentadas em demandas sociais, sendo as políticas regionais resultantes da negociação e barganha entre os Executivos nacionais, conforme a teoria intergovernamental defende.

Em termos comerciais, embora o Brasil ainda seja o maior parceiro comercial da Argentina, esta posição vem sendo gradativamente reduzida pelo aumento da participação chinesa na economia argentina. Como as relações bilaterais Brasil e Argentina são a base do Mercosul, a interdependência menor entre as economias produz impactos sobre o bloco. A Argentina se afastou nos últimos anos do vizinho pela política externa ambígua praticada pelo Brasil, que não assume os custos derivados da posição de liderança que almeja na região. Paraguai e Uruguai, devido às suas capacidades econômicas e políticas mais limitadas, não têm condições de definir o projeto integracionista mais condizente com seus interesses nacionais, o que reduz a atratividade do bloco para eles (CARMO; PECEQUILLO, 2016, p. 117)

Mesmo com as limitações apontadas, o Mercosul alcançou consensos em algumas esferas, como na questão dos direitos humanos, da agricultura familiar, da educação e da política migratória, cujos elementos serão investigados na próxima seção (SARAIVA, 2013). No caso da política migratória do Mercosul, que será estudada em profundidade nos capítulos 3 e 4 da tese, observam-se alguns mecanismos criados para a gestão de livre mobilidade de

pessoas e de outros temas como a questão do tráfico de pessoas, que podem ser entendidos como bens públicos regionais. Dessa forma, os Estados compartilham os custos desse provimento de política migratória como um bem público regional. Resta indicar o que representa uma política migratória.

1.4 ELEMENTOS CONCEITUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA POLÍTICA MIGRATÓRIA

Revela-se fundamental definir na presente tese o que é uma política pública, quais são seus elementos e etapas. Ademais, busca-se responder o que significa uma política migratória e quais são os seus elementos e limites, por ter sido selecionada a transferência de política migratória como objeto de estudo da tese.

Existem diferentes interpretações a respeito do que são políticas públicas, não havendo uma definição consensual do termo. Esse aspecto é potencializado pelo fato da política pública ser uma área interdisciplinar, envolvendo diferentes dimensões e níveis de análise (SOUZA, 2006).

Souza (2006, p. 23) assinala que, de modo geral “definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos”. Portanto, a política pública é uma área que pretende entender a ação do governo e em alguns casos, apresentar propostas de alterações nessas ações. Há diferentes etapas da formulação da política pública, a qual segundo Souza (2006) se constitui em um momento em que os Estados corporificam suas promessas de campanha em programas concretos.

Muitos são os modelos explicativos das políticas públicas, como o ciclo das políticas e modelo da “lata de lixo”¹⁰, porém o mais adequado para a presente tese é o da coalizão de defesa (*advocacy coalition*). A abordagem das coalizões de defesa determina que a política pública é entendida dentro de um “conjunto de subsistemas relativamente estáveis”, vinculados a episódios externos a esses sistemas, que condicionam as políticas (SOUZA, 2006, p. 34). Essa concepção argumenta que as ideias e valores são relevantes para compreender a formulação da políticas, o que era desconsiderado pelos demais modelos. Cada um dos subsistemas é formado

¹⁰ O modelo organizacional da lata de lixo baseia-se na concepção de utilização de uma solução já adotada para solucionar um problema de tomada de decisão. É denominado modelo anárquico, pois não há clareza e coerência no que tange aos problemas e suas respostas, com várias soluções e problemas sendo atirados pelos indivíduos. A solução é encontrada quando os problemas e alternativas coincidem (LOUSADA; VALENTIM, 2011).

por coalizões de defesa que trazem ideias as quais impactam sobre a elaboração das políticas públicas. Di Giovanni (2009, s.p.) relembra que “o conceito de políticas públicas é um conceito evolutivo”, pois ocorrem modificações contínuas no relacionamento entre o Estado e a sociedade.

Cortes e Lima (2012, p. 33) argumentam que o governo não deve ser tratado “como uma organização monolítica e apartada da sociedade”. Assim, para compreensão da política pública deve-se qualificar o envolvimento dos atores da sociedade civil, a exemplo de ONGs, empresas, entre outros, sendo que dentro do Mercosul essa participação é limitada.

Essas concepções são relevantes para a presente tese, que visualiza as políticas públicas a partir da ideia da adoção de medidas estatais para responder a uma demanda da sociedade. Essas demandas, no caso da política pública migratória, podem ser a concessão de direitos aos imigrantes por parte dos governos ou o estabelecimento de maiores controles à entrada de imigrantes.

A política migratória, foco da presente análise, dentro do campo da política pública, é entendida como um conjunto de ações do Estado com vistas a regular de entrada, permanência e saída de não-nacionais do território de um país e de estabelecer relações entre os nacionais que residam em outros países, isto é, os emigrantes (BARALDI, 2014).

Conforme Zolberg,

A política migratória é um processo essencialmente político, pois as políticas relevantes abrangem não só a regulação do movimento através das fronteiras do Estado, mas também as regras que dispõem sobre a aquisição, manutenção, perda ou renúncia voluntária da cidadania em todos os seus aspectos — político, social, econômico e cultural. (ZOLBERG, 2006, p. 11)

Geiger e Pécout (2010) determinam que a gestão migratória contemporânea refere-se a três tendências: i) é utilizada por atores para legitimar seus controles migratórios; ii) a regulação migratória envolve elementos que não fazem parte de uma política migratória, como a questão do controle do tráfico de pessoas e iii) repousa em um conjunto de discursos que determinam como a migração deve ocorrer.

Para entender o papel dos Estados nos processos migratórios, é fundamental compreender as causas da migração internacional. As teorias funcionalistas da migração visualizam a sociedade como um sistema que tende ao equilíbrio. Nesse contexto, as pessoas saem de locais com menores níveis de bem-estar para locais que oferecem níveis mais elevados de bem-estar. Esse paradigma, denominado perspectiva *push and pull* se tornou dominante a

partir das pesquisas de Ravenstein (1985). Esses modelos indicam fatores econômicos, sociais, demográficos e políticos, que influenciam na decisão de migrar para outros locais. Em geral, a migração está relacionada a motivações de caráter econômico, como a busca por melhores condições de vida e de emprego, mas não pode ser reduzida a apenas essa explicação.

Argumenta-se que a perspectiva funcionalista é insuficiente para entender o contexto migratório atual. Existem teorias que identificam causas comportamentais na conduta dos migrantes, que superam a lógica simplista da maximização de resultados em relação a uma diferença salarial. Nessa visão, outros elementos devem ser considerados, como o aspecto cultural e as visões de mundo. Para a corrente comportamental da migração, a lógica agente estrutura explica melhor os movimentos migratórios e também as respostas governamentais a esse fenômeno (DE HAAS, 2011). Os comportamentalistas entendem que a migração é resultado de decisões individuais e incentivos dados pelos governos aos imigrantes.

De Haas (2011, p. 25, tradução nossa) define a política migratória como: “leis, regras, medidas e práticas implementadas pelos Estados-nacionais com o objetivo determinado de influenciar o volume, a origem e a composição interna dos fluxos migratórios”¹¹.

Dentro desta concepção, a política migratória divide-se em quatro grandes tópicos i) política imigratória, referente aos imigrantes, isto é, indivíduos que advêm de outros países, como refugiados e apátridas; ii) política emigratória, relativa aos emigrantes, que são nacionais que se dirigem a outro país; iii) política de integração, naturalização e retorno, referente à incorporação plena dos imigrantes no país de destino; e iv) combate à migração irregular e ao tráfico humano.

No âmbito da presente tese, concentra-se a pesquisa em três temas - política imigratória, de integração e de combate à migração irregular - que conformam a denominada política migratória do Mercosul e as políticas migratórias dos Estados-membros. Considera-se que o tema migratório mais central debatido pelo Estados do Mercosul é a questão da integração dos imigrantes, que está vinculada à ideia de concessão de direitos aos estrangeiros. Contudo, esta é a política que na prática menos tem avançado na região e, embora tenha recebido atenção dos Estados-membros em suas novas Leis migratórias e Projetos de Lei, ainda carece de efetividade na sua implementação. Portanto, o tema que tem recebido mais destaque dentro do Foro Especializado Migratório do Mercosul (FEM) é o da regularização da dos imigrantes,

¹¹ Tradução livre do original: “Migration policies can be defined as laws, rules, measures, and practices implemented by national states with the stated objective to influence the volume, origin and internal composition of migration flows.”

através das determinações dos Acordos de Residência do Mercosul sobre a normalização documentária de nacionais do bloco.

Quando se fala em política migratória, pensa-se em uma perspectiva mais abrangente, pois ela é direcionada tanto a imigrantes (estrangeiros que entram em um país) quanto a emigrantes (que são os nacionais que migram para outros países). Desta forma, são políticas autônomas, porém correlatas. Assim, é fundamental investigá-las separadamente, para compreender a dinâmica de cada tema. Na presente tese, será dada ênfase à política migratória do Mercosul e de seus Estados-membros fundadores, porque a formulação da política emigratória não é atribuída ao Mercosul, sendo mantida sob a esfera dos Estados. Como o maior foco de conflitos encontra-se na questão do controle migratório entre os Estados, coloca-se maior relevância no tema da regularização de nacionais do Mercosul, que se insere na lógica da migração.

É importante para a presente pesquisa definir o papel dos Estados na transformação e definição dos padrões migratórios. Para melhor compreender a política migratória e seus impactos é essencial diferenciar “efeito” de “efetividade” da política. A efetividade refere-se a quanto os objetivos foram alcançados pela política e o efeito relaciona-se ao impacto concreto de uma medida. Assim, a efetividade possui uma dimensão avaliativa, considerando se o resultado real se aproxima do esperado (DE HAAS, 2011, p. 25).

Podem-se elencar algumas lacunas que explicam o fracasso da política migratória, sendo eles: i) a lacuna discursiva, que seria a divergência entre os objetivos definidos no discurso político de migração (retórica) e as políticas concretas; ii) a lacuna da implementação, que é a discrepância entre o modelo desenhado e a real aplicação da política; e iii) a lacuna da eficácia, isto é, em que medida a política adotada consegue impactar sobre os fluxos migratórios (DE HAAS, 2011, p. 25). Essas constatações das disparidades entre discurso e prática destacam que é ideal analisar as políticas em si, em vez dos discursos de agentes políticos.

Resulta fundamental entender a política migratória não somente como uma política formulada dentro de gabinetes, mas como uma política pública elaborada a partir de demandas da sociedade civil equalizadas com os interesses estatais. Assim, o debate proposto na tese se concentra não apenas nos interesses de política externa de cada Estado, mas nas dinâmicas internas próprias a cada nação. Nesse contexto, dois objetivos permeiam a formulação das políticas públicas migratórias contemporâneas: os interesses de busca pelo desenvolvimento dos Estados e a necessidade de assegurar aos estrangeiros direitos humanos amplos e em paridade com os nacionais (BARALDI, 2011, p. 11).

Segundo Zapata-Barreiro (2004) a ideia de política migratória atrela-se à concepção do Estado como agente que controla suas fronteiras. Um dos problemas da política migratória implementada nos Estados é que, em geral, concentra-se sobre os interesses dos nacionais, no sentido de proteger os seus direitos e seus empregos, ao estabelecer barreiras à entrada de nacionais de outros países. Assim, os direitos dos imigrantes não eram levados em conta, o que tem se alterado a partir da mudança de perspectiva internacional no final da década de 1990, que passa a entender a migração como um direito e o imigrante como um sujeito de direito. Isso revela a transferência de valores e ideologias para o Mercosul.

A presente pesquisa concentra-se no processo governamental da formulação das políticas migratórias em nível nacional e regional. Porém, busca superar as análises convencionais que atribuem importância apenas aos Estados, entendendo o imigrante e seus interesses como um agente passivo, sem envolvimento com o processo (BARALDI, 2011). É certo afirmar que na formulação da política migratória dentro das instituições do Mercosul há pouco ou nenhum envolvimento dos agentes da sociedade civil, o que é diferenciado do processo de constituição das políticas migratórias nacionais dos Estados-membros, que envolvem diretamente atores sociais. Ademais, defende-se que há impacto de atores internacionais e regionais na formulação das políticas migratórias domésticas, como as Organizações internacionais universais, a exemplo das Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Internacional de Migrações (OIM) e regionais, como o Mercosul, o que será testado na presente tese.

A dinâmica migratória de cada país revela-se fundamental para entender a priorização da questão imigratória ou emigratória. Para os Estados do Mercosul, especialmente aqueles com níveis de bem-estar mais baixos e salários menores, a questão emigratória tem se tornado cada vez mais importante, com ênfase especial sobre o Paraguai e o Uruguai. Portanto, as normativas do Mercosul concentram-se, sobretudo, na temática da mobilidade de pessoas ao longo das fronteiras e na concessão de residência para nacionais do Mercosul, impondo restrições à mobilidade de nacionais de Estados terceiros. Todavia, nos últimos anos, sob forte impulso do Brasil, passou-se a discutir também uma harmonização de normas referentes a nacionais de Estados não-Membros do Mercosul, especialmente a política de refugiados e apátridas, ou seja, a ideia da imigração humanitária. De modo contraditório, o Brasil é um dos países com a legislação de migração mais retrógrada, não tendo aprovado até 2017 a Nova Lei de Migrações, embora já tenha sido apreciada pela Câmara de Deputados.

1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

No presente capítulo foi possível entender a concepção de integração regional a partir do avanço das teorias de integração, que colocaram ênfase sobre a relação entre os Estados nacionais e os processos integracionistas. Verificou-se que a teoria que melhor explica o Mercosul é o paradigma liberal-intergovernamental, uma vez que o processo avançou a partir de barganhas contínuas entre os chefes de Estados, que não delegaram soberania para as instituições comunitárias.

Nos primeiros anos do Mercosul houve um grande avanço em termos comerciais, contudo, a partir das crises cambiais e desentendimentos os Estados passam a reduzir o envolvimento com o bloco. A partir dos anos 2000, o Mercosul sofreu uma reinvenção, passando de uma ênfase sobre questões econômicas para uma expansão da agenda sociopolítica. Essa reforma do bloco permitiu uma maior inserção da temática migratória no Mercosul.

A respeito da concepção de política migratória, pode-se verificar que corresponde ao agrupado de políticas, princípios, programas e demais ações do governo para administrar o fluxo de migrantes no país e de emigrantes. Porém, é fundamental compreender que a política migratória tem envolvimento não só de Estados, mas de outros atores como as organizações internacionais, os blocos regionais e, sobretudo, as entidades da sociedade civil, o que será demonstrado na tese.

No próximo capítulo, apresentaremos os pressupostos centrais da teoria de transferência e difusão de políticas públicas, que fornecerá conceitos centrais para entender o processo de transferência de práticas migratórias entre os Estados fundadores do Mercosul.

2 O MERCOSUL COMO ESPAÇO DE TRANSFERÊNCIA: TEORIAS DE TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS

No presente capítulo, serão apresentados os pressupostos da teoria de transferência e difusão de políticas, com o objetivo de desvendar os elementos que contribuirão para compreensão do papel desempenhado pelo Mercosul no processo de transferência de políticas migratórias e ideias a respeito do tema.

Primeiramente, será apresentado o caminho metodológico percorrido na tese, indicando as escolhas realizadas para a análise do processo de transferência de política migratória no Mercosul. Em segundo lugar, será formulado o estado da arte das pesquisas sobre transferência de políticas no âmbito internacional e em processos de integração regional. Em um terceiro momento, serão investigadas as concepções atreladas à teoria empregada, com vistas a apresentar definições precisas dos fenômenos investigados, como difusão de políticas, *lesson-drawing*, aprendizado e transferência de políticas. Essa análise revela-se necessária devido à multiplicidade de definições que envolvem o tema transferência e difusão e à alegada imprecisão desses conceitos nas pesquisas acadêmicas.

Após isso, abordaremos a discussão teórica sobre o papel das organizações internacionais, como o Mercosul, como mediadoras de transferência de políticas. Nesta tese, busca-se a possibilidade de uma convergência teórica e metodológica das áreas de políticas públicas e de relações internacionais, na medida em que se verifica a possibilidade de um ator internacional (organização regional) contribuir para a transferência de políticas públicas por meio da negociação no bloco ou pelo contato entre os Estados.

Na quarta parte do capítulo, será apresentado o modelo a ser utilizado na tese, formulado por Dolowitz e Marsh, que concebem o *policy transfer* e desenvolvem uma metodologia sofisticada e pertinente para a presente pesquisa. Por fim, serão identificadas as limitações do modelo teórico para o estudo das transferências de políticas públicas de modo geral e de modo específico nas relações internacionais.

2.1 CAMINHO METODOLÓGICO DA TESE

A técnica de pesquisa adotada na tese é essencialmente qualitativa, em função da escassez de fontes sobre as políticas migratórias nacionais e do Mercosul que permitam a realização de uma pesquisa quantitativa. Por sua vez, o desenho da pesquisa será um estudo de

caso, com adoção da investigação das políticas migratórias do Mercosul e de seus Estados-Parte. A metodologia foi desenvolvida a partir do trabalho de Oliveira (2013), que estudou a difusão internacional do Orçamento Participativo, partindo de um fenômeno específico, que no caso desta tese é a transferência de políticas migratórias no Mercosul, para a generalização do Mercosul como um espaço facilitador de transferência em outras áreas.

A metodologia da tese colocou ênfase na escola francesa de políticas públicas, na corrente desenvolvida por Hassenteufel (2005 citado por OLIVEIRA, 2013, p. 36), que argumenta que a investigação “dos operadores das transferências necessitam estudar os lugares e espaços de interação (fóruns, colóquios, seminários, reuniões, etc.) no seio dos quais os atores transnacionais vão difundir seus conceitos, estando em contato com outros atores nacionais”. Portanto, a técnica metodológica adotada será a análise de documentos dos principais fóruns do Mercosul, que podem representar espaços de difusão e transferência, quais sejam: as atas e documentos produzidos desde a criação desses espaços, nos encontros do Foro Especializado Migratório da Reunião de Ministros do Mercosul (FEM) e do Subgrupo de Trabalho, Nº. 10 - *Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social*, responsável por reunir representantes da sociedade civil e gestores de política nacional na temática do emprego e da migração.

As fontes de dados utilizadas serão a base de documentos do Mercosul, com ênfase sobre as Atas do FEM, Acordos e decisões migratórias do Mercosul e as leis, decisões normativas e políticas migratórias nacionais dos quatro países estudados (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai). Assim, o processo de difusão e transferência de políticas migratórias no Mercosul foi reconstruído a partir de fontes primárias (documentos do Mercosul e legislação dos Estados-membros) e por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores da política migratória, atores que participaram do FEM e especialistas no tema da migração no Mercosul e em cada país.

Buscou-se identificar evidências de difusão e transferência de políticas públicas dentro desses ambientes, a partir da análise dos documentos com base em marcos conceituais da teoria da transferência e difusão de políticas, apontando os graus de transferência e os elementos transferidos em cada política. As instituições criadas pelo Mercosul (SGT 10 e FEM) demonstraram-se centrais para compreender o processo de transferência de políticas, pois elas envolvem a participação de representantes dos governos (governança negociada), no caso do Foro Especializado Migratório e permitem também o envolvimento de representantes da sociedade civil (governança facilitada), no caso do SGT 10 (BULMER; PADGETT, 2004). As categorias adotadas para verificar a difusão serão os graus de transferência de Dolowitz e

Marsh, assim como os demais elementos de sua metodologia, com o objetivo de entender quem transfere, o que transfere e como transferem políticas.

O caminho metodológico da tese se divide em quatro etapas. A primeira relaciona-se à análise das discussões e decisões sobre migração no âmbito do bloco. Para tanto, utilizam-se dados primários das reuniões da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul (RMI), do FEM e do SGT 10 do GMC. Utilizam-se as bases da CEPAL, da OIM e a bibliografia sociodemográfica para entender os fluxos migratórios na região.

Em um segundo momento, passa-se à coleta de dados primários e secundários para entender como se construiu a ideia do residente do Mercosul. Para tanto, analisa-se a legislação do Mercosul, Tratados, Acordos, Decisões do Conselho Mercado Comum e Resoluções do Grupo Mercado Comum, além de entrevistas com funcionários e membros dos fóruns.

Para o estudo das mudanças provocadas pela incorporação dos Acordos de Residência investiga-se a normativa brasileira, com foco sobre os programas migratórios e decisões normativas sobre migração e o Projeto da Nova Lei de Migrações 2516/2015 (ainda em tramitação). No caso da normativa argentina, serão estudadas a Lei de Migrações 25.871 e os programas da Direção Nacional de Migrações. No caso do Uruguai será analisada a lei Nº. 18.250 e os demais programas da Direção Nacional de Migrações. Por sua vez, será analisada a lei paraguaia de 1996 e o Projeto de Lei de Migração apresentado ao Congresso em agosto de 2016. Em uma última etapa, serão compilados os resultados das entrevistas com especialistas e gestores de política migratória com o objetivo de encontrar evidências da transferência de políticas migratórias no Mercosul.

O mapeamento dos entrevistados se deu com a busca, inicialmente, de representantes das autoridades migratórias dos quatro Estados, preferencialmente os que haviam participado das reuniões do Foro Especializado Migratório do Mercosul entre 2004 e 2016. Foram mapeados cerca de seis nomes por país, mas o contato se revelou difícil. Foram entrevistados representantes das autoridades migratórias do Brasil (Paulo Sérgio de Almeida, presidente do CNIg e João Guilherme Granja, ex-diretor do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça, que participou de inúmeras reuniões do FEM), da Argentina (Federico Augusti, representante da DNM no FEM até 2016) e do Uruguai (Jorge Muiño, Diretor de Assuntos Consulares e Vinculação do Ministério das Relações Exteriores do Uruguai, que participa das reuniões do FEM e Rosanna Lamonaca, Técnica da Direção de Emprego do Ministério do Trabalho e Seguridade Social). Não possível contato com representantes da DGM da Argentina, por isso foram consultadas entrevistas concedidas por esses atores.

Na sequência foram identificados especialistas em temas migratórios nos quatro Estados-membros, bem como representantes da sociedade civil envolvidos com questões migratórias. No Brasil foram entrevistados e aplicados questionários com os seguintes especialistas: i) Deisy Ventura, a qual participou da Comissão de Especialistas responsáveis por formular o Anteprojeto de Lei Migratória No. 2615/2015, que destacou uma posição mais cética em relação ao impacto do Mercosul nas políticas nacionais; ii) Camila Baraldi, que trabalha na Secretaria de Imigrantes da Prefeitura de São Paulo e elaborou uma tese sobre a política migratória brasileira e a construção da cidadania sul-americana; iii) Camila Maia, representante da ONG argentina CELS (Centro de Estudos Legislativos e Sociais) no Brasil, responsável por trazer o paradigma migratório argentino para os debates da lei migratória brasileira; e iv) Raísa Cetra, ex-representante da ONG brasileira CONECTAS e atual funcionária da CELS na Argentina, que participou dos debates do projeto de Lei migratório brasileiro.

Na Argentina, foram entrevistados e aplicados questionários aos seguintes especialistas: i) Vanina Modolo, que elaborou uma tese sobre a questão migratória nos países do Mercosul, ii) Nora Perez Vichich, estudiosa da questão migratórias, iii) Pablo Cernadas, especialista em migrações argentinas; iv) Laura Bogado, especialista em migrações e ex-representante do Consulado do Uruguai na Argentina e v) Gisele Klindermacher, pesquisadora das migrações na Argentina. Foi utilizada uma entrevista concedida em 2007 por Ricardo Rodríguez, Diretor Nacional de Migrações na época da assinatura da Lei Migratória e no lançamento do programa “Pátria Grande”.

Por sua vez, no Uruguai foram entrevistados o especialista em migração Martin Koolhaas e a estudiosa Victoria Prieto. Foi aplicado questionário com a especialista uruguaia em migração Lydia de Souza. No Paraguai, foram entrevistados Magdalena López, especialista em migração e Hugo Oddone, que participou de vários eventos sobre o tema e da elaboração dos perfis migratórios da OIM. Por fim, foi feita uma entrevista com a representante do IPPDH Constanza Argentieri, sendo a única representante oficial do Mercosul entrevistada.

Foram totalizadas quatorze entrevistas realizadas pela autora bem como aplicados sete questionários, cujo modelo está no APÊNDICE 1, (totalizando vinte e uma pessoas contatadas, relacionadas no QUADRO 1) que forneceram evidências de alguns casos de transferência e revelaram à autora que o Mercosul pode ser considerado um facilitador de transferência.

QUADRO 1 - RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS POR PAÍS E OCUPAÇÃO

País	Entrevistado	Ocupação
Brasil	Paulo Sérgio de Almeida	Diretor do Conselho Nacional de Migrações
Brasil	Deisy Ventura	Especialista em RI e membro do comitê que elaborou o PL 2516/2015
Brasil	João Guilherme Granja	Ex- Diretor do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça – participava do FEM
Brasil	Camila Baraldi	Especialista em política migratória brasileira e cidadania sul-americana. Trabalha no departamento de estrangeiros da prefeitura de São Paulo
Brasil	Camila Maia	Representante da CELS (ONG argentina) no Brasil
Brasil	Raísa Cetra	Representante da CONECTAS- CELS envolvida com o processo de formulação do PL migratório
Argentina	Vanina Modolo	Especialista em Política Migratória no Mercosul e na Argentina (UBA)
Argentina	Nora Perez Vichich	Estudiosa de política migratória argentina
Argentina	Ricardo Eusébio Rodriguez	Diretor Nacional de Migrações da Argentina no momento da aprovação da Lei de migrações 25.871
Argentina	Federico Augusti	Diretor de Assuntos Internacionais da Direção Nacional de Migrações argentina
Argentina	Pablo Cernadas	Especialista argentino em política migratória. Participou da elaboração da lei migratória argentina como membro da CELS.
Argentina	Gisele Kleidermacher	Especialista argentina no tema da migração
Uruguai e Argentina	Laura Bogado	Especialista uruguaia em política migratória Argentina e Uruguai. Foi funcionária da Embaixada do Uruguai no Brasil tendo participado de reuniões do FEM
Uruguai	Jorge Muiño	Diretor Geral para Assuntos Consulares e Vinculação do MRE, sendo Chefe de Missão representando o Uruguai nos espaços migratórios (como o Mercosul).
Uruguai	Lydia de Souza	Especialista em migração no Uruguai na Universidade de Montevideo.
Uruguai	Victoria Prieto	Especialista em migração uruguaia. Estudou a incorporação dos Acordos de Residência no Mercosul.
Uruguai	Martin Koolhaas	Especialista em migração uruguaia.
Paraguai	Magdalena Ortiz	Especialista em migração no Paraguai.
Paraguai	Hugo Oddone	Especialista em migração no Paraguai. Assessor de População e Desenvolvimento do Fundo de População da ONU.
IPPDH do Mercosul	Constanza Argentieri	Diretora de Assistência Técnica do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul

FONTE: A autora (2017).

2.2 ESTADO DA ARTE DA TEORIA DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS

O fenômeno da transferência de políticas é complexo, sendo a tarefa de analisá-lo desafiadora, devido às inúmeras dimensões e variáveis englobadas neste processo. Essa constatação se sustenta nas dificuldades relacionadas à identificação dos processos de transferência. Dentro desse raciocínio, Oliveira (2013) sustenta que “a difusão internacional de políticas públicas implica um fluxo de elementos de natureza política em diferentes níveis (global, regional, local), e instituições (O Estado, as organizações internacionais, os governos subnacionais)” (OLIVEIRA, 2013, p. 22). Nessa linha, os Estados não são os únicos atores cujas motivações devem ser determinadas, sendo necessário entender como os demais agentes, a exemplo das organizações regionais e atores não estatais, podem promover transferência.

Farah (2008) e Oliveira (2013, p. 21) apontam que, embora a área de pesquisa de transferência e difusão de políticas tenha obtido bastante notoriedade no exterior, ainda é pouco explorada pelos acadêmicos brasileiros. Oliveira (2013) argumenta que o campo de estudo da transferência e difusão é restrito no Brasil, embora o Estado brasileiro tenha se revelado um importante ator na transmissão de políticas, atuando como emissor (como as políticas de transferência de renda, do Orçamento Participativo, o Bolsa Família e o Bolsa Escola) e como receptor (políticas transferidas pelo Banco Mundial, como a reforma da previdência).

Apesar da discussão intensa sobre a transferência dentro do território nacional, nos concentraremos nos estudos sobre a difusão de políticas em nível internacional, por terem maior relevância para o presente trabalho. Esses estudos sobre transferência internacional de políticas têm adquirido maior visibilidade nos últimos anos, com a acentuação do processo de globalização, que permite que um conjunto de políticas e práticas migrem de um país para outro de modo mais fácil.

Existe uma quantidade significativa de trabalhos que adotam estudos de caso para aplicar a teoria de transferência de políticas, com uma multidisciplinariedade evidente (BENSON; JORDAN 2011; LEGRAND, 2012).

Na literatura brasileira, observa-se uma quantidade maior de trabalhos que investigam o processo de difusão de políticas públicas em nível nacional, em comparação aos que investigam as transferências entre atores internacionais. No primeiro caso, da transferência entre entidades subnacionais, incluem-se os trabalhos de Coelho, Cavalcante, e Turgeon (2008), intitulado “Mecanismos de difusão de Políticas Sociais no Brasil: uma análise do Programa de

Saúde da Família” e de Wampler (2008), intitulado, “A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?”, entre tantos outros.

No Brasil, a maior parte dos trabalhos sobre transferência de políticas internacionais analisa a difusão de políticas sociais, como o Programa Bolsa Família ou o Bolsa Escola, para outros Estados. Pode-se dividir os trabalhos em duas categorias com base nos temas abarcados, quais sejam: i) a difusão de políticas sociais, como a de distribuição de renda, educação, migração e saúde; e ii) a difusão de políticas de caráter econômico, como a tecnológica, fiscal, financeira e cambial. Dentro do primeiro grupo encontram-se os seguintes autores: Faria (2012), Kauchakje (2013) e Weyland (2004). Faria (2012), com o artigo “A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados”, analisa como esses dois Estados instrumentalizam os processos de difusão internacional de políticas sociais com o intuito de exercer liderança regional. Este artigo utiliza metodologicamente o modelo de Dolowitz e Marsh de transferência de políticas.

Samira Kauchakje (2013), em seu artigo “Instituições e Cultura: difusão e modelagem de política pública brasileira de combate à pobreza”, estuda a política de combate à pobreza no Brasil realizada nos governos Lula e Dilma a partir da perspectiva de modelagem positiva e negativa das autoras Skocpol e Amenta (citado por Kauchakje, 2013). O trabalho de Weyland (2004), *Learning From Foreign Models in Latin American Policy Reform*, investiga como a difusão de políticas de pensão, seguridade social e saúde na América Latina foram influenciadas por modelos estrangeiros e também pela ideologia das instituições financeiras internacionais. Sampaio (2013) estuda, em sua tese de doutorado, com o título “Caminhos da recepção: a transferência para o Brasil de políticas para a educação superior” a difusão de políticas de ensino superior para o Brasil pelo Banco Mundial.

No segundo grupo, da difusão de políticas de viés econômico inserem-se os autores: Cardoso (2009), Kauchakje e Silva (2014). José Luiz Cardoso (2009) discute a difusão internacional das ideias e teorias econômicas, explicando a sua relevância para a compreensão do processo de formação do pensamento econômico em nível nacional. Kauchakje e Silva (2014) investigam se a variável ideologia político-partidária é central para explicar a convergência na América Latina de políticas de transferência monetária do tipo *Condicional Cash Transfer programs* (CCT), a partir dos anos 1990.

No que tange à difusão de políticas públicas em processos de integração regional, observa-se uma gama elevada de referências sobre a difusão através do bloco europeu. Há muitas pesquisas sobre difusão de políticas aplicadas à União Europeia, nas mais diferentes

áreas, como as políticas fiscal, social e científica. No caso específico da migração, a literatura utiliza a nomenclatura de “europeização da política migratória”, destacando-se as pesquisas de Thieleman (2001) e Börzel e Risse (2009). O estudo de Thieleman (2001) sobre difusão de política migratória na União Europeia apropria-se da literatura de transferência, com base na ideia de que o aprendizado social provocado pela socialização da UE pode promover internalização das normas. Segundo o autor, o resultado deste processo não pode ser interpretado como uma simples consequência, mas como uma relação causal entre debates no processo europeu e modificação nas normas internas sobre asilo. A pesquisa demonstra como os decisores nacionais são constrangidos por instituições internacionais no caso específico das decisões sobre asilo e de que forma a cooperação europeia nessa área auxilia os tomadores de decisão a superar as restrições institucionais internacionais. Por sua vez Börzel e Risse (2012) desenvolveram um extenso estudo sobre a capacidade da União Europeia em difundir ideias, comprovando que as sociedades europeias emulam umas as outras em processos de difusão.

Ainda há pesquisas que se apropriam dos elementos da teoria de difusão para verificar a transferência de políticas no Mercosul. O estudo de Marin (2011), por exemplo, sustenta que o Mercosul é um espaço central na difusão de políticas públicas, ao investigar como as discussões da Reunião Especializada de Agricultura Familiar do Mercosul influenciam na tomada de decisão doméstica sobre a questão. Marin (2011) conclui que os órgãos temáticos do Mercosul constituem-se como fóruns que garantem a troca de experiências e de ideias, permitindo a difusão de políticas, o que será investigado na presente tese adotando o estudo de caso da migração.

A pesquisa de Medeiros, Meuner e Cockles (2013) com o título “Processos de difusão política e legitimidade no Mercosul: mimetismo institucional e mecanismos de internalização de normas comunitárias” testa a hipótese de que as trocas entre Mercosul e União Europeia criam regras internas a partir da importação do modelo europeu de cooperação técnica por meio da difusão de práticas institucionais.

Há, ainda, estudos que analisam a convergência de políticas a partir do Mercosul. Um exemplo é a pesquisa de Clarissa Dri (2010) que identifica coordenação na área social entre os membros do bloco, a partir de decisões regionais, bem como estudo desta autora em 2013, que investiga os avanços na coordenação de políticas públicas, que se revelaram significativos. Observa-se uma baixa incidência de estudos aplicando as teorias de difusão ao processo de integração regional do Mercosul. Portanto, a presente pesquisa encontra uma lacuna na produção científica, pois existe uma quantidade reduzida de trabalhos que buscam identificar

elementos que comprovem o avanço de temas específicos em blocos regionais e entender o Mercosul como um facilitador de transferências de boas práticas entre Estados.

De modo geral, os estudos apontados adotam metodologias qualitativas, utilizando técnicas de pesquisa de análise de documentos oficiais buscando identificar os processos de transferência, difusão e coordenação de políticas. Alguns estudos realizam entrevistas com gestores e especialistas para encontrar evidências da transferência, o que será realizado na presente tese. Na sequência será identificado o papel dos organismos internacionais no processo de transferência.

2.3 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO FACILITADORAS DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS

Stone (2004) destaca que Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) como a ONU e o Mercosul são canais para auxiliar o desenvolvimento de soluções conjuntas a problemas globais, que podem promover a formação de um regime internacional - que se refere a um conjunto de normas e regras em uma área técnica, como o meio-ambiente e o comércio - o qual incentiva a harmonização. Dentro dessas OIGs pode ocorrer a formação de um conhecimento consensual que induz à transferência.

Em um processo de integração regional como o Mercosul, os custos de não haver coordenação de políticas, como a monetária e a cambial, revelam-se superiores aos benefícios da convergência, o que ficou evidente no caso da crise do euro a partir dos anos 2011 e na crise do Mercosul no final da década de 1990.

Na União Europeia, observam-se quatro tipos de padrões de difusão de política: existência de redes de funcionários, contágio regional, liderança e a influência vertical para o cumprimento por meio de regulamentos. Além disso, o bloco europeu é um agente de difusão relevante (STONE, 2004).

Dolowitz e Marsh (2000, p. 11) ao estabelecerem os agentes da transferência, determinam que as Organizações Internacionais têm tido um papel crescente

[...] na difusão de ideias, programas e instituições ao redor do globo. Essas organizações influenciam os tomadores de decisão nacional diretamente, através de suas políticas e condições de empréstimos e indiretamente, através da disseminação de informações e políticas nas suas conferências e relatórios. (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 11)

Gonnet (2012, p.3) desenvolve um estudo sobre as políticas de transferência de renda condicionadas, no qual defende que uma variável explicativa do processo de convergência ou transferência de políticas é a presença de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. A contribuição dessas organizações internacionais (OIGs) é a de fornecer informações e conhecimento técnico, bem como de permitir as trocas de ideias entre tomadores de decisão, tornando-se um espaço de difusão. Em muitos casos ocorre difusão de ideias, como a abordagem humanista da migração, que pode ser incorporada por outros Estados, mas não necessariamente ocorre a consolidação de uma política calcada nesta ideia.

Para a literatura de transferência, as ideias podem ser compreendidas como “crenças causais que criam conexões de sentido”. Segundo Goldenstein e Keohane (1993, p.20), as ideias podem orientar ações políticas em um contexto de incerteza, podendo ser definidas como visões de mundo, crenças causais. Os autores defendem que as ideias podem condicionar as políticas, pois além de orientá-las para certos objetivos, promovendo a coordenação em interações e restringindo políticas quando estiverem institucionalizadas.

Faria (2003, p. 23) argumenta que existe uma multiplicidade de definições de ideia, podendo representar “afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções e ideologias”. Na presente tese, a partir das concepções expostas, as ideias são compreendidas como concepções, ideologias e significados compartilhados a respeito de um determinado tema.

Segundo Elkins e Simmons (2005), as OIGs são importantes na garantia da qualidade das políticas públicas, atuando não apenas através da coerção. Barnett e Finnemore (2004) e Hawkin, Darren e Wade (2006) consideram as organizações internacionais como atores centrais no processo de produção de políticas, em função da interação estratégica desses agentes com os Estados e outros atores. Barnett e Finnemore (2004) argumentam a respeito da capacidade das OIGs atuarem como construtoras de conhecimento social sobre um tema, em consonância com o que a teoria construtivista das Relações Internacionais sustenta a respeito da construção social do mundo, sem ignorar o papel dos Estados nesse processo. Na presente tese entendem-se as Organizações Internacionais, a exemplo do Mercosul, como espaços de trocas de experiências e ideias entre agentes interessados, que são os funcionários de cada Estado-membro.

Bradford (2008) aponta uma função das OIGs que tem grande relevância para a presente tese: a atividade mediadora, que engloba os debates e pesquisas sobre temas

internacionais e políticas nacionais. Jacobsson (2006 citado por GONNETT, 2012, p. 5) destaca que as OIGs se envolvem na mediação política “funcionando como arenas onde todo tipo de experiências podem ser transmitidas e comparadas, onde ideias são geradas e compartilhadas”. Esta função das OIGs será central para a pesquisa, a medida que defende-se que o Mercosul pode atuar como um fórum de construção e transferência de políticas. A atividade de mediação pode ser executada por meio da organização de encontros, como o Foro Especializado Migratório do Mercosul, seminários, congressos, dentre outros. Outra ação exercida pelas OIGs é chamada de exortação, pela qual as OIGs orientam para as mudanças políticas, por meio de recomendações e estudos imbuídos de ideias e lições com vistas a incentivar a adoção de certas políticas e a transferência de conhecimento (GONNETT, 2012, p. 5).

Ademais, dentro das Organizações Internacionais podem ser encontradas comunidades epistêmicas. Em relações internacionais e em políticas públicas, a perspectiva sobre aprendizagem tem sido associada às comunidades epistêmicas transnacionais e às coalizões de defesa. Muitos autores estudam comunidades epistêmicas (RUGGIE, 1975; HOLZNER; MARX, 1979), mas o trabalho mais reconhecido sobre o tema é o de Peter Haas. Haas (1992, p. 3) define comunidades epistêmicas como: “uma rede de profissionais com reconhecido conhecimento especializado e competência num determinado domínio e autoridade para adquirir reconhecimento relevante sobre as políticas públicas sob seu domínio”. Para Haas (1992), a aprendizagem política ocorre quando os tomadores de decisão ajustam sua compreensão cognitiva da política de desenvolvimento e alteram a política a partir dos conhecimentos adquiridos com a experiência anterior. A partir disso, a coordenação política é mais provável quando há um consenso sobre os conhecimentos e oportunidades de criar lições políticas entre os atores dentro e fora do governo. O conhecimento torna-se uma importante fonte de poder, pois é produzido um consenso baseado na opinião de especialistas sobre um tema, o que legitima a política. Pode-se entender o grupo de pessoas que integram as instituições do Mercosul e seus Subgrupos de Trabalho, assim como as Reuniões Especializadas, como parte de comunidades epistêmicas, pois reúnem especialistas nas mais diversas áreas para garantir consensos e lições a respeito das questões.

Para definir quais são as crenças e orientações de uma dada comunidade epistêmica, Haas (1992, p.35) especifica que é necessário analisar entrevistas, discursos, depoimentos, publicações científicas de membros da comunidade, entre outros. Na tese optou-se pela realização de entrevistas com atores considerados membros de comunidades epistêmicas que

impactam nas decisões regionais e nacionais sobre migração, bem como apostou-se na análise de documentos oficiais e depoimentos dos formuladores das políticas.

Stone (2004) determina que não existem apenas transferências de inovações entre os Estados, mas casos de transferências de política que ocorrem verticalmente entre Estados e organizações internacionais ou entre atores não-estatais transnacionais. Stone (2004) analisa a atuação de três conjuntos de atores: Estados, organizações internacionais e setores não estatais. Conforme a autora, a transferência resulta mais provável quando ocorre entre espaços geograficamente próximos, como no Cone Sul, dada a semelhança de uma herança cultural comum, histórias e línguas compartilhadas, além de níveis semelhantes de desenvolvimento econômico e político. Contudo, não pode-se ignorar as diferenças significativas em termos culturais, sociais e políticos e as assimetrias econômicas entre os quatro Estados fundadores do bloco, que em alguns casos representam um empecilho ao processo de transferência de políticas.

O modelo desenvolvido por Weyland (2004) é central para a presente tese pois estabelece os mecanismos causais para a propagação de ideias como formas de inovação política, com ênfase sobre o papel das organizações internacionais no processos. Segundo o autor, os mecanismos que explicam a transferência são: pressões de agentes externos, difusão pela normatividade, racionalidade completa e racionalidade limitada. A respeito das pressões externas como sendo motivadoras da importação de ideias, Weyland (2004) defende que importam, porém não são decisivas. Para o autor, a difusão de políticas não resulta principalmente da coerção externa, pois os agentes externos nem sempre definem decisões domésticas, apenas restringem as opções disponíveis.

Além do mecanismo coercitivo, existe a ideia da difusão pela normatividade, que tem proximidade com o pressuposto da pressão externa, baseada na ideia de que a política importada pode representar um modelo normativamente apropriado. Para essa visão construtivista, de formação de identidades socialmente construídas, as organizações internacionais influenciam os tomadores de decisão não de modo impositivo, mas a partir do convencimento de que a ideia difundida é a melhor opção. A perspectiva da normatividade não explica a ideia da propagação de certas políticas em um espaço geográfico, como ocorreu no caso da difusão da reforma da previdência ocorrida nos países da América do Sul. A partir desse paradigma as políticas de inovação se disseminariam de maneira acelerada, contudo as experiências demonstram que o padrão de difusão é lento, em função da necessidade dos Estados avaliarem os impactos das políticas antes de adotá-las, o que explica a demora na aprovação das leis migratórias no

Paraguai e no Brasil (que até começo de 2017 ainda não havia ocorrido) mesmo depois da reforma na Lei uruguaia tendo acontecido em 2008.

Outro mecanismo causal é a aprendizagem racional que estabelece que as decisões de difusão são relativas a interesses, ou seja, ao cálculo de custo/ benefício. Pela perspectiva da racionalidade limitada, os atores tomariam decisões de política com base em certos atalhos inferenciais, isto é, em informações e conhecimentos de políticas previamente adotados sobre a questão. No caso da tese, informações sobre a migração, que podem ser difundidas por organismos internacionais.

Weyland (2004) destacou que os atalhos cognitivos fornecidos para os tomadores de decisão são as heurísticas de disponibilidade (no qual se superestima as informações e experiências anteriores), representatividade (a qual molda as avaliações de sucesso e fracasso das decisões) e ancoragem (a qual induz as pessoas a atribuir um peso excessivo para um valor inicial, o que afeta seus julgamentos posteriores). Segundo o autor, essas três heurísticas fornecem uma boa explicação para as características básicas de difusão, ou seja, a sua concentração geográfica (regionalismo), a sua forma de desdobramento temporal (em um período curto) e o efeito de uniformidade das políticas em contextos de diversidade (busca pela harmonização). Serão investigados na sequência os conceitos centrais da teoria, com ênfase sobre a distinção entre a transferência e a difusão de políticas.

2.4 DEFINIÇÃO DOS TERMOS CENTRAIS: ENTRE A TRANSFERÊNCIA E A DIFUSÃO

Os estudos na área de relações internacionais progrediram muito no tema da transferência e difusão de políticas (OLIVEIRA, 2013, p. 21). Contudo, as investigações sobre transferência em projetos de integração regional, foco da presente pesquisa, tem recebido pouca atenção dos pesquisadores. Portanto, este trabalho busca contribuir com a delimitação dos elementos relevantes para compreender a viabilidade da transferência de políticas em processos de integração regional.

Na teoria sobre difusão de políticas públicas transnacionais existe um consenso de que a difusão de ideias, princípios e políticas é consequência da crescente interdependência entre os Estados. Dolowitz e Marsh (2000) determinam que a globalização condicionou os Estados a emularem as políticas nacionais exitosas em um cenário de intensificação neoliberal. De acordo com Legrand (2012, p. 4) “a dimensão internacional é reforçada pela expansão das instituições

internacionais capazes de orquestrar políticas regionais comuns, como a OCDE, a União Europeia e o FMI”.

De acordo com Dolowitz e Marsh (2000), ao longo das últimas décadas, expandiu-se a possibilidade de comunicação entre os decisões, o que torna as transferências mais acessíveis e recorrentes. Um dos processos que garantiu o crescimento das transferências é a crescente interdependência dos Estados, além do progresso tecnológico das formas de comunicação, o que facilita o trabalho das organizações internacionais, especialmente as de caráter regional, de impor certos padrões de políticas para todos os Estados.

Primeiramente, apresentaremos os conceitos centrais para a compreensão do fenômeno da transferência. Existe um amplo leque de definições de difusão e transferência de políticas, mas serão apresentadas as três mais reconhecidas de Dolowitz e Marsh (2000), Rogers (2003) e Simmons, Dobbin e Garret (2006), com o objetivo de identificar os elementos centrais deste processo.

A definição de Dolowitz e Marsh (2000) coloca ênfase na dimensão do processo e busca entender os fenômenos de aprendizagem e convergência que ocorreram na década de 1990. Dolowitz e Marsh concentram-se na ideia de que a transferência não se refere apenas à imitação mas pode promover transformações profundas na política transferida. O trabalho pioneiro e clássico de Rogers (2003) sobre a difusão de inovações apresenta uma das definições mais utilizadas nas pesquisas da área. Este autor conceitua a difusão de políticas como um fenômeno resultante do processo comunicativo entre os agentes que transferem e as mensagens que são difundidas. Por sua vez, Simmons, Dobbin e Garret (2006), analisam os fatores que interferem na decisão de transferência dos que adotam a política (importadores).

Dolowitz e Marsh (2000, p. 7), cuja definição é a mais aceita e difundida nas pesquisas, entendem a transferência de política pública como “um processo pelo qual o conhecimento sobre como as políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, medidas administrativas, instituições e ideias em outro contexto político”. Essa definição diferencia o *policy transfer* de outras terminologias como o *lesson-drawing*, difusão e emulação, a partir da ideia de que nem sempre o processo é voluntário ou baseado na racionalidade do agente, como definido pelo modelo de *lesson-drawing* de Rose (1993).

Rogers (2003, p. 5) a define como: “o processo em que uma inovação é comunicada por meio de certos canais ao longo do tempo para membros de um sistema social. É tipo essencial de comunicação, em que mensagens estão associadas a novas ideias”. Simmons,

Dobbin e Garrett (2006, p. 787) apontam que: “a difusão internacional de políticas ocorre quando as decisões de política governamental em um dado país são sistematicamente condicionadas por escolhas políticas prévias feitas em outros países” (SIMMONS, DOBBIN; GARRET, 2006, p. 787, tradução nossa)¹².

Os elementos comuns destas três definições são: i) a difusão ou transferência é compreendida como um processo (pode avançar, estagnar ou retroceder); ii) a transferência inclui a troca de ideias para atender às demandas políticas; iii) pode ser intermediada por diferentes agentes; iv) a política já foi implementada anteriormente por outro Estado.

Assim, com base nos elementos destacados, entende-se na presente tese, a difusão e transferência internacional como um processo que pode ser mediado por agentes de distintas naturezas, que engloba a comunicação (troca de experiências) a respeito de ideias e soluções para problemas políticos já adotados em um local e refere-se a diferentes elementos (ideias, programas, modelos, lições, paradigmas, instituições e medidas administrativas). O resultado é a adoção sistemática destes elementos em outro lugar.

O processo de transferência e difusão não é sempre linear, podendo envolver diferentes elementos, agentes e em tempos variados, podendo aparecer em um contexto nacional, regional ou global. No caso da presente tese, adota-se a ideia da transferência no âmbito regional, entre Estados do Cone Sul através de uma instituição de caráter regional, o Mercosul.

Existe diferença entre os conceitos de transferência e difusão que será evidenciada no presente trabalho. Contudo, normalmente, os termos são usados como sinônimos ou de maneira muito semelhante, o que pode provocar confusão e imprecisão no seu uso. Segundo Oliveira (2013, p. 45), o processo de transporte de ideias e políticas para outros contextos pode se manifestar em três formas: circulação, difusão ou transferência. Para o autor:

A circulação é o movimento mais amplo que se estende a longo prazo. A difusão se refere a um conjunto de fluxos de médio alcance, que nesta pesquisa coincidem com a adoção coletiva de uma política pública em um determinado momento. As transferências são movimentos pontuais de adoção[...]. (OLIVEIRA, 2013, p. 45)

Transferência e difusão são interpretados nesta pesquisa como fenômenos correlatos. A exemplo da pesquisa de Oliveira (2013), o termo transferência indicará a adoção unilateral, isolada, de uma política por parte de um Estado, mediada pelo Mercosul, enquanto a difusão será entendida como um processo conjunto de adequação regional de uma política ou um

¹² Tradução livre do original: “international policy diffusion occurs when government policy decisions in a given country are systematically conditioned by prior policy choices made in other countries.”

programa. Entretanto, o conceito de transferência implica um fenômeno mais específico, que será adotado para entender em que medida cada Estado fundador do Mercosul adaptou suas normativas e programas para adequar-se aos Acordos de Residência do Mercosul de 2002, bem como de outras decisões do bloco, transferindo ideias, programas e modelos dos documentos do Mercosul e das propostas de políticas de outros Estados sobre migração para suas políticas nacionais. A transferência nesta pesquisa refere-se, então, a um fenômeno pontual, através do qual uma política flutua de um país a outro, passando por estágios intermediários, que seriam as discussões no Mercosul.

Segundo Knill (2005), a maior parte dos estudos sobre difusão adota a perspectiva de que a difusão é semelhante à transferência, mas a primeira refere-se a processos e não resultados, embora essa premissa não seja consensual (ELKINS; SIMMONS, 2005, p. 36). As pesquisas sobre difusão geralmente desenvolvem-se em etapas, sendo a primeira a “descrição de padrões de adoção de certas inovações políticas ao longo do tempo” (KNILL, 2005, p. 766). Na sequência, Knill (2005) investiga as variáveis determinantes do processo de difusão. A difusão política não se refere apenas aos casos de mediação tendo uma multiplicidade de explicações causais, como a adoção voluntária a recomendações internacionais, a adequação a elementos estabelecimentos por acordos internacionais até a imposição de políticas.

O campo das teorias sobre difusão e transferência é dividido em diversas vertentes, podendo ser cognitiva ou institucionalista. O autor Weyland (2004) entende a cognição dos agentes envolvidos como as explicações para o processo de exportação de políticas ou ideias. Alguns autores, como Diane Stone (2004), apontam a intervenção de grupos de atores, como redes de políticas, comunidades epistêmicas, instituições internacionais ou partidos no processo de transferência. Dentre esses atores que induzem à transferência existem os empreendedores (que exportam suas ideias e políticas), os mediadores (que trabalham como facilitadores do processo de transferência, como pode ser o Mercosul) e os adotantes (os Estados que importam a política ou ideia de outros locais).

Rose (1991; 1993) é considerado um dos progenitores da ideia de aprendizado de políticas ao cunhar o termo *lesson-drawing*, enquanto Hall (1993) também contribuiu para a área e dedicou-se a entender os paradigmas políticos e o aprendizado. A abordagem de transferência de políticas (*policy transfer*) desenvolvida por Dolowitz e Marsh (1996; 1999; 2000) repousa nas premissas dos estudos pioneiros. Os elementos do *policy transfer* foram também utilizados para entender a difusão de políticas (SHIPAN; VOLDEN, 2008) e a convergência de políticas (LEGRAND, 2012, p. 3).

De acordo com Legrand (2012), a concepção de *policy transfer* foi estudada por diferentes perspectivas, por um rol vasto de autores, dentre elas: governança multinível (EVANS; DAVIES, 1999; STUBBS, 2005), relações internacionais (STONE, 1999; 2002, 2004), avaliação de políticas (MOSSBERGER; WOLMAN, 2002), governança na União Europeia (BULMER; PADGETT, 2004) e globalização (EVANS, 2004a; 2004b).

Evans (2004b, p.480) aponta que as diferentes teorias a respeito da transferência são divididas em duas correntes. Na primeira está o processo de transferência de política empregando diferentes termos, como *lesson-drawing*, *band wagoning*, difusão, convergência, aprendizado e *policy transfer*. A segunda escola adota o conceito de *policy transfer* sem separá-lo em diferentes nomenclaturas, englobando estudos na ciência política e em outras áreas a respeito da transferência de política. Para a presente tese, adota-se a segunda perspectiva, baseada no *policy transfer* sem distinção em relação a outras terminologias, adotando a metodologia de Dolowitz e Marsh associada a outros elementos.

Evans (2004b) pontua que a abordagem de transferência é utilizada como um conceito genérico referente ao aprendizado. Em geral, os analistas apontam três processos diferentes: a transferência voluntária (*lesson-drawing*), a transferência negociada e a transferência coercitiva direta. A primeira relaciona-se às mudanças realizadas por governos de modo racional para lidar com problemas de políticas públicas consequentes de vários fatores como a insatisfação com um desempenho ruim do governo, uma nova agenda política, entre outros.

A segunda (negociada) e a terceira (coercitiva) englobam imposição, sendo a primeira resultante das orientações de organismos internacionais que obrigam os Estados a alterar políticas para conseguir financiamento e a terceira fruto de uma coerção externa, que força os Estados a adotar certas políticas, em função de uma relação imperialista (EVANS, 2004b, p. 481).

A definição de difusão de Berry e Berry, que se aproxima da de Rogers (2003), é adequada para entender a transferência que pode ocorrer dentro da integração regional, pois a definem como "o processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social" (BERRY; BERRY, 1999, p. 171). Assim sendo, a difusão determina a probabilidade de adoção de uma prática, política ou programa, sem a transferência completa. Segundo esse referencial, existem quatro impulsionadores da difusão: a rede nacional de comunicação entre os funcionários do Estado, a influência dos Estados vizinhos, os líderes em políticas inovadoras e o governo central que influencia a emulação. Na tese, será priorizada a influência dos Estados próximos no processo

de transferência, que pode ocorrer através das instituições do Mercosul e em outros espaços, como Conferências e reuniões regionais sobre o tema, Seminários, Oficinas e Congressos a respeito das migrações.

Segundo Stone (2004), existe uma literatura vasta a respeito da transferência de políticas, “*lesson-drawing*” e difusão de políticas. Os primeiros a serem investigados foram os estudos de difusão, os quais surgiram nos EUA para analisar a disseminação de políticas no sistema federal norte-americano. Nesse sentido, a difusão foi definida como: “qualquer padrão de adaptações sucessivas a inovações políticas” (EYESTONE citado por STONE, 2004, p. 6). Nessas análises buscam-se identificar os padrões com os quais as políticas são difundidas e as características estruturais do país que possam explicar a disseminação. Assim, o conceito surge para explicar difusões de políticas dentro de um mesmo país ou o denominado contágio.

A literatura de difusão defende que as políticas mudam ao longo do tempo, a partir da propagação de ideias e práticas de uma fonte comum. Assim, essa corrente se preocupa mais com o processo de difusão do que com o conteúdo das políticas difundidas, isto é, o resultado da transferência. A difusão assume um caráter neutro e dissociado de explicações sobre a dinâmica política envolvida, ao contrário da transferência, que se relaciona ao resultado da política.

Dada a existência de múltiplos conceitos, torna-se central a necessidade de melhor definir os termos como convergência, *lesson-drawing* e aprendizado, além dos conceitos já apresentados de difusão e transferência.

Para Stone (2011), a partir dos anos 1990 retomaram-se os estudos nessa área, trazendo novas nomenclaturas como *lesson-drawing* (ROSE, 1993), *policy-band-wagoning* (IKENBERRY, 1990), *policy borrowing* (COX, 1999) ou *policy shopping* (FREEMAN, 1999). Esses termos caracterizam processos de transferência voluntária, ou seja, sem coerção, nos quais a difusão é resultado de uma avaliação racional dos tomadores de decisão, sem levar em conta o papel proativo de certos agentes na promoção de ideias, os quais têm motivações específicas para difundi-las.

Por outro lado, o termo “convergência de políticas” relaciona-se à ideia de que a transferência é consequência de uma estrutura de forças, que podem ser a industrialização, a globalização e a regionalização, como é o caso do Mercosul (KNILL, 2005). Nesse sentido, a abordagem da convergência é relevante para desvendar porque acontecem mudanças adaptativas a certas pressões externas. Assim, as políticas começam a se tornar similares e quando as estruturas sociais e os interesses políticos mudam, as políticas também mudam. Isso

se aplica ao caso da mudança política sofrida pelos Estados do Mercosul com a guinada à esquerda dos anos 2000, o que modificou também o conteúdo das políticas migratórias. Portanto, essa perspectiva é interessante, porém não consegue indicar porque uma solução ou política é preferida em detrimento de outras.

Stone (2011) destaca que a convergência não é o mesmo que transferência de política, porém este último pode ser um mecanismo causal da primeira. Bennett (1991) aponta quatro causas da convergência, que influenciaram a definição das modalidades de transferência, quais sejam: penetração, emulação, harmonização, rede de elites e comunidade política transnacional. A transferência pode provocar também divergências em vez de convergências, quando alguma lição negativa é aprendida e isso induz a não transferência.

No que tange às causas da convergência, a penetração relaciona-se ao uso de poder para convencer a transferência, por meio da imposição, que pode se dar através da ação de organismos internacionais. A emulação relaciona-se a adaptação de abordagens políticas para a realidade local, o que é possível por meio da importação de ideias de outro contexto. A harmonização relaciona-se ao reconhecimento político da interdependência, exigindo que os contextos se aproximem, o que pode ser feito por meio de instituições supranacionais e relaciona-se a abdicar de parte da soberania. Por fim, a rede de elites e a comunidade política transnacional compartilham conhecimento e podem criar padrões e permitir a convergência.

O termo *lesson-drawing* (aprendizado de lições), por sua vez, implica que o Estado tem uma escolha, enquanto transferência de política envolve também aquelas obrigadas (DOLOWITZ; GREENWOLD; MARSH, 1999). Essa é a grande inovação do trabalho de Dolowitz e Marsh (2000) ao inserir a possibilidade de uma transferência coercitiva.

Evans e Davies (1999) definem os argumentos que consideram chaves para compreender a transferência de políticas, apesar da elevada fragmentação nos estudos sobre o tema. O primeiro ponto é que “a transferência de políticas é um modelo para a mudança política” (EVANS; DAVIES, 1999, p. 367). Portanto, é mais útil concentrar-se em processos de reforma do que de continuidade dentro das organizações. O segundo argumento refere-se à ideia de que a literatura de transferência deve ser empregada para entender fenômenos não explicados anteriormente, excluindo os processos rotineiros de difusão de conhecimento no âmbito micro das organizações. Em terceiro lugar, apontam que uma transferência de política é melhor explicada por fatores externos à organização do que internos. Por fim, uma transferência a nível internacional é mais provável de entrar em outros campos de explicação. Portanto, a dimensão temporal da transferência destaca-se no contexto de uma variável espacial,

isto é, ocorre de modo paralelo em países ou regiões territorialmente próximos. Em termos espaciais, a transferência é mais possível entre regiões mais semelhantes e pode ocorrer de modo transnacional, internacional, nacional, regional e local. A transferência internacional pode ocorrer em e entre qualquer um desses níveis. Evans e Davies (1999) adotam o pressuposto agente-estrutura para compreender o processo de transferência, considerando fundamental identificar o agente que transfere, para determinar o papel desempenhado pelo agente na transferência, e a natureza da transferência que o agente busca atingir.

Evans e Davies (1999) estabelecem que as redes de transferência, formadas por burocratas, políticos e outros interessados na transferência são chaves para compreensão do processo. O processo de transferência ocorre a partir das seguintes etapas: reconhecimento, busca por ideias, contato, emergência da rede de informações, recepção e cognição, emergência das redes de transferência, mobilização cognitiva e elites, interação, avaliação, a entrada da decisão no fluxo das políticas, processo e resultado (implementação). Esses estágios fornecem elementos para a pesquisa empírica de como a política é transferida entre as partes.

Por fim, Evans e Davies (1999, p. 382) propõem passos para explicar casos de transferência. O primeiro seria conhecer o fenômeno estudado (migração), já o segundo seria definir os agentes envolvidos, ou seja, quem quer a transferência, quem será beneficiado e porquê, focando na centralidade da agência. A terceira é verificar se há evidências de que não existe a transferência, como antecedentes domésticos. A quarta etapa é identificar evidências do processo de transferência, que dependem da natureza do tema, partindo da investigação das interpretações dos agentes e dos indícios concretos. Nesse aspecto, Evans e Davies (1999) diferenciam a transferência suave (de ideias, atitudes e conceitos), da transferência forte (de programas e implementação). A quinta e última etapa refere-se a quais conclusões podem ser extraídas da transferência, o que depende dos elementos transferidos. A partir disso podem ser definidos os graus de transferência, desde a cópia, emulação, hibridização, síntese, até a inspiração. A cópia seria a adoção intacta do programa implementado em outra jurisdição, enquanto a emulação seria a adoção com ajustes do programa. A hibridização é a combinação de elementos do programa de dois locais diferentes. A síntese combina elementos familiares de programas de três ou mais locais. Por fim, a inspiração ocorre quando programas usados em um lugar são adotados como estímulos intelectuais para o desenvolvimento de um novo programa em outro local (ROSE, 1991).

Após a apresentação das definições de difusão e transferência, serão apresentados dois modelos chaves para a compreensão deste processo: o modelo de *lesson-drawing* (aprendizado

de lições) de Rose (1991; 1993; 2006) e o modelo de *policy transfer* (transferência de políticas) de Dolowitz e Marsh (2000; 2002), adotado como metodologia da presente tese.

Dolowitz e Marsh (1996) formularam uma teoria que incluía todas as perspectivas apresentadas em um único escopo, que é o do *policy transfer*. Na mesma linha, a presente tese apropria-se de elementos de todas as abordagens de transferência de política, sobretudo, a metodologia de Dolowitz e Marsh (1996), mas também de Stone (2004), Weyland (2004), Borzel e Risse (2009), Evans (2009) Knill (2005), Rose (1991), entre outros.

2.5 MODELO DE *LESSON-DRAWING* (APRENDIZADO DE LIÇÕES)

Rose (2002) afirma que os decisores nacionais utilizaram modelos com vistas a garantir inovações em suas políticas públicas. O autor apresenta os caminhos do que ele denomina como *lesson-drawing*, que é efetivo quando as políticas são adaptados ao contexto nacional.

Rose (2002) aponta que a primeira resposta dada pelos tomadores de decisão para solucionar um problema é buscando modelos similares em outros lugares, tornando o *lesson-drawing* um processo cotidiano na tomada de decisão. O *lesson-drawing* é segundo Evans “exercício intencional envolvendo pesquisa” (citado por ROSE, 2002, p. 484).

Rose (2002) estabelece que aqueles que aprendem não são atores passivos no processo. Quando surge a necessidade de uma nova resposta, os formuladores de decisão buscam modelos pré-existent, em função do elevado custo de criar programas inovadores. O grande desafio de identificação desse processo não é se ele ocorre, mas quando, onde e como as lições são aprendidas. A decisão de utilizar lições não é uma questão técnica, mas um tópico referente a valores e interesses.

Para Rose (2002) “as lições são entendidas como ferramentas que guiam ações”. (ROSE, 2002, p. 2). O *lesson-drawing* é adotado, então, como instrumento para conduzir a formulação de um programa. O processo envolve várias etapas porque se refere à “aplicação de conhecimento sobre um programa em um país para o desenho de um programa em outro país” (ROSE, 2002, p. 4). As dez etapas do *lesson-drawing* seriam: i) diagnosticar o problema; ii) definir para onde olhar, iii) investigar como um programa funciona no local de origem; iv) abstrair uma relação de causa e efeito para a exportação do modelo; v) desenhar a lição; vi) definir se a lição deve ser importada; vii) identificar quais são os recursos necessários e os

obstáculos; viii) avaliar o problema do contexto; ix) limitar a especulação por meio de avaliação; x) determinar o país como modelo negativo ou positivo (ROSE, 2002).

Na primeira etapa, de identificação do problema, é necessário conhecer do que se trata o problema que se busca resolver a partir de lições externas. Em geral, experiências em outros países são utilizadas para legitimar políticas (ROSE, 2002, p. 6). Contudo, isso não elimina a probabilidade de que a oposição também encontre lições de outras nações a respeito de como essa política pode fracassar, como a tentativa de livre mobilidade em outros blocos regionais que tenha sido mal sucedida, configurando uma lição negativa.

Na segunda etapa, quando é decidido de onde as lições podem ser importadas, o *lesson-drawing* torna-se mais provável quando o problema possui uma longa duração sem uma solução concreta, fazendo com que a busca por lições seja necessária. Uma grande gama de Estados podem fornecer lições que podem satisfazer as necessidades políticas. Segundo Rose (2002), os critérios que devem ser levados em conta na seleção de qual país aprender as políticas são: i) compatibilidade ideológica (quando há proximidade entre os líderes ou sinergia política, a transferência se mostra mais simples); ii) semelhanças em recursos (as práticas de países mais ricos provavelmente não poderão ser copiadas por países com menor capacidade econômica, pois exigem maior investimento); iii) proximidade psicológica e não geográfica (“Os Estados devem buscar lições onde eles e seus colegas se sintam confortáveis.”, ou seja, em países com histórias e fatores culturais semelhantes); iv) disponibilidade de evidências (em geral os países produzem relatórios sobre os seus programas, contudo o idioma pode ser um obstáculo); v) interdependência, quanto maior a inter-relação entre os países, maior a probabilidade de que as suas políticas se afetem mutuamente, fazendo com que haja necessidade de monitoramento das políticas em outros países (ROSE, 2002, p. 8-9).

No terceiro estágio, Rose (2002) orienta os importadores das lições – que são os formuladores da lição, que pode incluir além dos atores políticos, os especialistas das comunidades epistêmicas - a ir até o local original da política, em vez de tentar buscar o funcionamento da política em documentos. É fundamental o formulador conhecer a política de dentro, realizando entrevistas com os seus gestores. As entrevistas devem ser comparadas para apreender a dimensão de sucesso e fracasso do programa. Essas visitas devem ser feitas : a) aos aplicadores da política (prestadores do serviço conhecem melhor o alvo); b) aos altos oficiais responsáveis pelo programa (tem uma compreensão maior dos interesses políticos que sustentam a política); c) aos especialistas e comentaristas (acadêmicos de Universidades e jornalistas podem conhecer em profundidade as fragilidades e as forças do programa que podem

não aparecer em outras bases de dados); d) aos beneficiários do programa (os interesses dos destinatários são relevantes tanto quanto dos oficiais); e e) aos reformadores e críticos (conhecer os pontos fracos do programa e quais as necessidades de reforma) (ROSE, 2002, p. 10).

Na quarta etapa, faz-se necessária a abstração do modelo de causa-efeito do programa a ser exportado. Pode-se utilizar a engenharia reversa, ou seja, identificar os elementos básicos do modelo para entendê-lo, determinando as relações de causa-efeito do mesmo. Assim, para a descrição de como o modelo funciona no seu local de origem, é necessário elencar: “as regras de ação definidas nas leis e regulamentos [...], os requisitos administrativos para entregar o programa, os requisitos de pessoal [...], o dinheiro [...], e os beneficiários do programa, se são indivíduos [...], ou organizações [...]” (ROSE, 2002, pp. 11-12). Ademais, é fundamental desvendar a história do programa e os valores culturais.

O quinto estágio refere-se ao desenho do programa. Essa etapa vai depender se uma lição é uma adaptação, um híbrido ou síntese de modelos, ou uma inspiração de uma lição externa. A forma mais simples de aprendizado é a adaptação da política importada à realidade local. Quanto mais próxima é a política adaptada da original, maior a capacidade adaptativa à lição externa. A lição é híbrida quando são combinados elementos compatíveis de programas de, pelo menos, dois países ou mais. Já a síntese associa-se a uma lição combinada de modos distintos de elementos similares de programas de países diferentes. A inspiração ocorre quando existem semelhanças entre a política original e a nova política, sendo esta a forma mais “astuta” de aprendizado de lições (ROSE, 2002, p. 13).

Na sexta etapa, questiona-se se a transferência da lição é adequada. Nesse sentido, a lição não deve ser apenas desejável, mas também prática no contexto do país que importa, passando por um duplo julgamento. Na sétima etapa, levam-se em consideração os recursos necessários e os obstáculos ao aprendizado. Nesse sentido “[...] as lições mais caras [...]” podem representar problemas na importação. Para essa avaliação, deve-se analisar a atratividade da lição, se ela é prática aos políticos e aos técnicos. Não deve haver conflito entre esses atores, que devem buscar um consenso a respeito da lição importada, que esteja de acordo com os valores políticos e técnicos do país. Na oitava etapa, o contexto deve ser levado em conta, em função dos diferentes resultados que a política pode ter em estruturas distintas. O contexto nacional influencia na operação do programa, podendo revelar-se ineficiente em outro contexto.

Na nona etapa, deve ser feita uma avaliação prospectiva e não apenas convencional, considerando os efeitos do programa. Essa avaliação pode identificar riscos e custos que uma avaliação tradicional não poderia dimensionar. A décima e última etapa refere-se à identificação

de se um Estado oferece símbolos negativos ou positivos de lições, o que está associado à percepção sobre se um país é mais exitoso que outro, tornando as lições do primeiro mais atrativas. No caso da União Europeia e do Mercosul, os Estados estão mais propensos a emular lições e pressionados a aprender com os outros países membros, em função da necessidade de adequar suas políticas nacionais ao *acquis communautaire*. O nacionalismo é um elemento que pode prejudicar o *lesson-drawing*, baseado na ideia de que a política do seu Estado é sempre superior a dos outros.

Laguna (2010) critica as etapas apresentadas por Rose (2002) como enganosas, à medida que são carregadas de uma ideia de que é uma tarefa fácil transferir políticas. Nesse sentido, Laguna ressalta que a transferência é um processo que envolve riscos, associados à “[...] racionalidade limitada dos tomadores de decisão.” (LAGUNA, 2010, p. 12).

Um elemento vinculado à transferência é o aprendizado. A ênfase do termo aprendizado é na cognição e na redefinição de interesses relacionados às crenças que embasam as decisões políticas. A transferência e o *lesson-drawing* podem ser resultados do aprendizado. A transferência de ideias e programas está associada ao aprendizado, a partir do intercâmbio entre grupos.

De acordo com Stone (2004), a aprendizagem acontece em diferentes níveis e pode influenciar os atores de maneira variada, pois alguns têm maior capacidade de aprender. Assim, embora haja difusão em termos de conhecimento sobre políticas, pode não ocorrer a transferência em relação à prática da política. Deste modo, a transferência suave de normas não é condição suficiente para garantir o aprendizado de modo conjunto com a transferência.

Stone (2004) apresenta argumentos que defendem que a transferência pode ser mais eficaz que a aprendizagem (*lesson drawing*). Segundo Stone, a literatura sobre política pública se concentra na transferência de conhecimento, de instrumentos e de práticas políticas, enquanto a literatura de relações internacionais demonstra que o principal papel da transferência é o de difundir normas, que garantam a aprendizagem e promovam o consenso internacional.

Stone (2004) considera fundamental analisar o processo de aprendizado que permite a criação de uma identidade comum e um conhecimento consensual, que auxilia na propagação de ideias. Nesse sentido, a convergência ideológica dos chefes de Estado do Mercosul facilitou o processo de transferência de ideias migratórias. As redes são a estrutura formal para o aprendizado social coletivo. No caso da tese, seriam os espaços em que se discutem e se legislam as questões migratórias do Mercosul.

A respeito da aprendizagem, Risse (2016, p. 90, tradução nossa) afirma que representa:

[...] um processo de aquisição e incorporação de novas normas e novos entendimentos em um sistema de crenças de alguém, por exemplo, envolve engajamento ativo, não uma descarga passiva de algumas novas regras e programas institucionais¹³.

Por ser um processo ativo, a difusão e o aprendizado tornam-se menos prováveis que a adoção seletiva e a adaptação, que serão mais comuns. Nesse sentido, Risse (2016) diferencia quatro tipos de resultados da difusão: i) convergência ou adoção completa de modelos institucionais ou políticas, que resultam menos prováveis e ocorrem apenas em casos de imposição; ii) adaptação, que se refere a uma adoção seletiva de instituições e políticas, as quais são ajustadas a contextos nacionais específicos; iii) transformação, que concerne a uma maior localização de normas e práticas; iv) resistência, que refere-se à rejeição explícita de políticas e instituições de outros locais. Risse (2016) defende que as duas mais prováveis em um processo de integração regional seriam a adaptação e a transformação. A resistência, por sua vez, é difícil de medir, uma vez que é tarefa árdua distingui-la de uma simples não difusão.

Risse (2106) aponta a necessidade de se combinar explicações endógenas, focadas na ação coletiva em uma região, com a ideia de uma tomada de decisão interdependente. A identificação de um problema, como o caso da questão da circulação de pessoas no Mercosul, se origina dentro da região, enquanto as soluções institucionais podem ser entendidas, também, pela perspectiva regional. Contudo, o resultado político encontrado não é uma simples cópia ou adoção completa de políticas e instituições de outros regimes, mas uma adoção seletiva e a transformação para se adequarem a aspectos nacionais (RISSE, 2016, p. 101), como o exemplo da migração.

Evans (2004a, 2004b, 2006, 2009) critica o trabalho de Rose (2002) por não fornecer ferramentas que permitam a avaliação de se uma lição foi desenhada ou não, o que se relaciona à dificuldade de se encontrar evidências do processo. Segundo Evans (2004, p. 485), conseguir indícios exige acesso a informantes dentro de processos informais de tomada de decisão. Evans (2004b, 2009) critica ainda que os estudos de *lesson-drawing* não tenham avançado na análise de como organizações convencionais podem se transformar em organizações de aprendizado. Isso relaciona-se à ideia de que as direções estratégicas das organizações são dependentes da trajetória, o que implica que as mudanças ficam comprometidas pelas escolhas realizadas. Evans (2009) aponta que Rose (2002) poderia indicar os caminhos para romper com esses

¹³ Tradução livre do original: “as a process of acquiring and incorporating new norms and new understandings into one’s belief systems, for example, involves active engagement, not passive “downloading” of some new rules and institutional “software.””.

obstáculos. Ademais, Rose (2002) não assinala empecilhos potenciais para um aprendizado eficaz, bem como não desenvolve um modelo de avaliação do processo de *lesson-drawing* (EVANS, 2006, 2009).

2.6 MODELO DE *POLICY TRANSFER* DE DOLOWITZ E MARSH

Dolowitz e Marsh (2000) entendem a transferência como uma variável a ser explicada, ou seja, a variável dependente e que envolve vários processos, que pode incluir a transferência de instituições, ideologias ou justificações, atitudes e ideias e lições negativas. A transferência de políticas (*policy transfer approach*) tem elementos semelhantes à abordagem de *lesson-drawing*. Porém, as diferenças residem em que a primeira busca entender o processo no qual as políticas são importadas, com ênfase sobre os agentes que transferem as ideias e suas motivações, enquanto a segunda investiga as condições em que as políticas operam em outros contextos e quais os fatores que garantem o êxito da política e podem ser gerados em outra jurisdição. Para o *lesson-drawing* a transferência é uma fonte de consulta política.

Na presente tese será dada ênfase ao processo de *policy transfer*, com o objetivo de identificar origens, agentes, motivações, elementos, obstáculos e evidências da transferência, baseadas no conteúdo das leis nacionais e programas migratórios. Para adequar-se à metodologia do aprendizado (*lesson-drawing*) seria necessário aprofundar os estudos sobre os resultados das políticas migratórias em cada contexto doméstico, que não são objetivos centrais da tese. Contudo, alguns elementos da teoria de *lesson-drawing* serão adotados, como a concepção de etapas da transferência.

Dolowitz e Marsh (2000) desenvolveram o quadro analítico apresentando na sequência, destacando os elementos centrais para entender a transferência. No quadro metodológico desenvolvido por Dolowitz e Marsh (2000) são apresentados os elementos definidos pela metodologia do *policy transfer*. Dolowitz e Marsh (2000) argumentam que, independente da transferência ser tratada como variável explicativa ou a ser explicada, é fundamental resolver as questões que aparecem no QUADRO 2, mesmo que pareça uma abordagem simplista. Os autores determinaram algumas questões relacionadas às explicações do processo de transferência, que são as seguintes:

- 1) Porque os Estados se engajam na transferência de políticas?
- 2) Quem está envolvido na transferência da política?

- 3) Quais elementos da política são transferidos?
- 4) De onde as políticas são transferidas?
- 5) Quais são os graus da transferência?
- 6) Quais são as restrições à transferência ou o que pode facilitar o processo?
- 7) Como demonstrar a transferência das políticas?
- 8) Quais fatores afetam o sucesso ou fracasso da transferência?

QUADRO 2- ESTRUTURA DO *POLICY TRANSFER*

Porque transferir?(causas) Continuum			Quem está envolvido na transferência?	O que é transferido?	De onde (origem)			Graus	Restrições	Como demonstrar a transferência (evidências)	Como a transferência leva ao fracasso da política
Querer.....	.....	Dever			Passado	Nacional	Entre-nações				
Voluntária	Mistura	Coercitiva									
Aprendizagem (racionalidade perfeita)	Aprendizagem (racionalidade limitada)	Imposição direta	Oficiais Eleitos	Política (Metas) (Conteúdo) (Instrumentos)	Interno	Governos estaduais	Organizações Internacionais	Cópia	Complexidade política (Jornais) (Revistas) (TV) (Rádio)	Mídia	Transferência desinformada
	Pressões Internacionais		Burocratas Servidores civis	Programas	Global	Governos municipais	Regional Estado Governos locais	Emulação	Políticas anteriores	Relatórios	Transferência incompleta
	(Imagem) (Consenso) (Percepções)									(Comissionados) (não comissionados)	
	Externalidades	Grupos de Pressão	Instituições			Autoridades locais		Misturas	Fragilidade Estrutural	Conferências	Transferência Inapropriada
	Condicionalidade de	Partidos Políticos	Ideologias					Inspirações	Institucional	Encontros/ Visitas	
	(Empréstimos) (Condições ligadas ao negócio)								(Ideologia) (proximidade cultural) (tecnologia) (economia) (burocracia)		
	Obrigações	Emprendedores Políticos / <i>Experts</i>	Atitudes/ Valores culturais						Lingua	Depoimentos (escritos) (verbais)	
			Consultores <i>Think Tanks</i> Corporações Transnacionais Instituições Supranacionais	Lições Negativas			Relações pasadas				

FONTE: Dolowitz e Marsh (2010, tradução nossa).

Sobre a primeira pergunta “porque uma política é transferida?” ou “Porque os Estados se engajam com a transferência?” Dolowitz e Marsh (1996, 2000) inovam ao elaborar um *continuum* que vai desde a vontade de transferir à imposição coercitiva.

Com o intuito de evitar uma distinção entre transferência voluntária e coercitiva, que simplifica e reduz a questão, os autores propõem que, para conceituar o processo, pode-se adotar como referência para a análise da transferência de políticas um *continuum*, que se inicia na lição e vai até a imposição direta de uma política. Os autores apontam um lado relevante da questão que é a obrigação de adoção de certas políticas por parte de Organizações Internacionais, o que caracteriza a transferência obrigada. Mas há ainda outra forma, que é a transferência negociada, aos moldes do que ocorre na União Europeia e no Mercosul.

Assim, quando o agente deseja voluntariamente transferir, ele baseia-se em sua racionalidade perfeita, a qual está associada à ideia de que o ator que transfere possui informação completa sobre a questão. Há uma fase intermediária, referente às misturas, em que há elementos de voluntarismo e de coerção, que envolvem o aprendizado baseado na racionalidade limitada, as pressões internacionais (de OIGs, por exemplo), a ideia da imagem, do consenso, das percepções e das externalidades, que estão associadas à lógica de identificação e de aceitação externa. Por fim, dentro da ideia de mistura, existem as condicionalidades, isto é, a necessidade de se transferir baseado em empréstimos, condições associadas às atividades de negócios e obrigações. Dessa forma, o Estado se obriga a transferir o conhecimento ou a política, em função da prática de exigência realizada por organismos internacionais. Na outra ponta do *continuum* está a coerção, que pode ocorrer através da imposição direta, de grupos de pressão e partidos políticos internos e de empreendedores políticos e especialistas, participantes de redes de políticas ou comunidades epistêmicas. Portanto, as causas da transferência variam entre a voluntariedade até a imposição.

Na segunda questão, sobre quem está envolvido na transferência de políticas, Dolowitz e Marsh (1996, p. 345) identificaram seis tipos de atores que se engajam com as ações de transferência, quais sejam: “[...] oficiais eleitos, partidos políticos, burocratas, grupos de pressão, empreendedores de políticas/ especialistas e instituições supranacionais”. Em 2000, foram inseridas três novas categorias, quais sejam: “[...] corporações transnacionais, *think thanks* e instituições não-governamentais e consultores” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 10). Stone (2004) aprofundou a discussão

sobre *think thanks*, enquanto Dolowitz e Marsh (2000) discutiram essencialmente as instituições não governamentais (ONGs) e as corporações transnacionais.

A respeito de como ocorre a transferência, isto é, por meio de qual agentes ocorre o processo, tem-se que parte importante é realizado pelos partidos políticos. Outro mecanismo são os acordos entre governos, que ocorrem dentro de instituições supranacionais, que estabelecem padrões mínimos para uma certa política, por exemplo.

A respeito da terceira questão (“o que foi transferido?” ou “quais os elementos envolvidos na transferência?”), Legrand (2012) diz haver uma definição caótica sobre o que pode ser transferido, sendo muito amplo o leque de elementos envolvidos no processo. Dolowitz e Marsh (2000, p. 12) apontam que podem ser transferidos: “[...] objetivos políticos, conteúdo da política, instrumentos da política, programas da políticas, instituições, ideologias, ideias, atitudes e lições negativas”, o que varia em cada caso de transferência. Por sua vez, Stone (2004) determina que a transferência de política pode envolver cinco elementos diferentes - políticas, instituições, ideologias, atitudes e lições negativas.

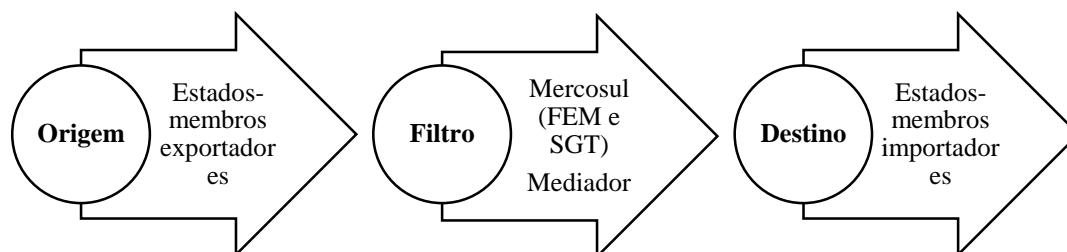
Em alguns casos o processo é menos profundo, ocorrendo o que Evans (2004b) determina de transferência suave, quando transfere-se apenas a ideologia ou o conhecimento e as ideias, e não os modelos de política. Pode-se observar uma transferência mais efetiva, em que se transfere o conteúdo e os objetivos da política, promovendo o aprendizado.

Sobre a questão quatro (“de onde foram tiradas as lições?”), Dolowitz e Marsh (2000, p. 12) indicam os diferentes níveis de governança em que pode ocorrer o processo. Para eles, os tomadores de decisão podem olhar para os três níveis de governo: local, nacional ou internacional. Nesse caso, dentro de uma nação, os agentes podem transferir lições de outras unidades do sistema político, como entes subnacionais, cidades e autoridades locais. Entre nações, a transferência é possível a partir de organizações internacionais, como é o caso do Mercosul e do Banco Mundial, ou entre governos locais e estatais de outros países. Há, ainda, a possibilidade de transferência baseada em experiências do passado, que podem ser internas ou emuladas do contexto global.

No caso da tese, compreende-se que a origem da transferência de políticas migratórias são os Estados-membros, sobretudo, a Argentina, conforme observado na FIGURA 1. Nessa situação, o Mercosul seria o filtro, ou seja, o espaço em que ocorre a ressonância da política, em função dos debates e contatos existentes, que permitem a transferência. O destino seriam os outros Estados-partes, que modificam suas legislações

e programas nacionais, a partir de discussões dentro do Mercosul e com base em legislações transferidas de outros países.

FIGURA 1– FLUXOGRAMA DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO MERCOSUL



FONTE: A autora (2017).

A respeito da quinta questão, “Quais graus de transferência estão envolvidos?”, Dolowitz e Marsh (2000) determinam quatro: cópia, referente ao uso completo da política original; emulação, relacionado à transferência de ideias por trás da política ou programa original; combinações, que envolvem partes de várias políticas; e inspiração, quando uma política em outro local inspira uma reforma política em outra parte, cujo resultado final é diferente da política importada. Em função da dificuldade de distinção entre as categorias elaboradas por Dolowitz e Marsh consideramos que configura-se cópia quando o conteúdo do programa ou da legislação é idêntico, mesmo que com pequenas alterações de texto, que não descaracterizam a cópia. A emulação ocorre quando o conteúdo é diferenciado, mas transferem-se ideias da política, assim como modelos, conhecimentos, etc. A síntese representa uma combinação de políticas diferentes, ou seja, quando um Estado utiliza duas ou mais referências para desenvolver a sua própria política. Por fim, a inspiração relaciona-se a uma política que tomou como referência uma previamente adotada em outro local, com resultados diferentes. Esses graus de transferência, conforme apresentado no QUADRO 3, embasarão a verificação do processo de transferência que ocorre mediado pelos órgãos do Mercosul.

QUADRO 3 – TIPOS DE TRANSFERÊNCIA, GRAUS E ELEMENTOS ENVOLVIDOS NA TRANSFERÊNCIA

Tipo de transferência	Grau de transferência	Elementos envolvidos na transferência
Cópia	Transferência completa, fidedigna à política original.	Política (prática), conhecimento, instituições, normas, ideologias e princípios
Emulação	Transferência de ideias referentes às políticas	Política (modelo), conhecimento, ideologias, princípios e lições negativas
Combinação	Combinação de diferentes políticas ou programas	Políticas (modelos), conhecimento, instituições, ideologias e normas.
Inspiração	Mudanças institucionais baseadas em processos externos, mas com resultados diferenciados.	Instituições, conhecimento, princípios e lições negativas

FONTE: A autora (2017). Adaptado de Marin (2011), Stone (2004) e Dolowitz e Marsh (2000).

Na questão seis (“quais são os obstáculos à transferência ou o que facilita o processo?”), Dolowitz e Marsh (2002) determinam que a complexidade política pode representar um empecilho, envolvendo os agentes como jornais, revistas, televisão e rádio, assim como as políticas passadas, que podem limitar a construção de novas políticas. Outro elemento que representa um obstáculo são as fragilidades institucionais, que são verificadas no caso do Mercosul, cujas instituições não têm capacidade de impor suas normas para os países, que aprovam as políticas que condizem com seus interesses nacionais. Há ainda fatores culturais e ideológicos, bem como as proximidades econômicas, tecnológicas, burocráticas e linguísticas, que quando são semelhantes nas duas jurisdições, representam vantagens para a transferência.

Quando Dolowitz e Marsh (2002) analisam a semelhança do partido trabalhista inglês com o partido democrata americano, com o objetivo de identificar se há indícios de transferência, eles verificam se existe troca de ideias entre os partidos. No caso do Mercosul, a troca de ideias é evidente dentro do FEM e do Subgrupo de Trabalho N°.10. Além disso, identifica-se que no caso da política social, as estratégias adotadas são as mesmas, pois o partido britânico emprestou ideias do partido norte-americano. Um fator que facilitou as trocas entre esses Estados foi o idioma comum.

Outro aspecto fundamental, que Dolowitz e Marsh (2000) apontam como explicação da transferência é a ideologia compartilhada, que permitiu que fossem feitas reformas políticas, em função da percepção semelhante dos problemas políticos.

Ainda, é fundamental apontar os limites do processo de transferência. Segundo Dolowitz (2012), existe uma dificuldade em definir o aprendizado mais do que a transferência, a qual pode ser ativa ou passiva, ocorrendo também na ausência do aprendizado, quando a transferência é obrigada. Por sua vez, o aprendizado requer que os agentes estejam engajados em processos de atualização de conhecimento, que eles utilizam subsequentemente para desenvolver um novo (2012, p. 343).

A respeito da pergunta “Quais fatores afetam o sucesso ou insucesso da transferência?”, Dolowitz e Marsh (2000) consideram que três fatores impactam o sucesso da transferência voluntária: o grau em que ela é informada; em que medida ela é completa (se inclui os elementos que a fizeram ser bem-sucedida no país de origem) e se ela é apropriada, ou seja, em que medida ela se adapta às políticas e práticas culturais do Estado que empresta a política. Portanto, podem ocorrer três casos de transferência que culminam no insucesso da mesma: a transferência desinformada, a transferência incompleta e a transferência inapropriada. A transferência desinformada acontece quando os gestores não analisam completamente como de fato a política funcionou no seu local de origem. A transferência incompleta ocorre quando alguns elementos são substituídos ou ignorados, demonstrando discrepância nas duas políticas, o que representa uma falha no aprendizado de lições. Por fim, a transferência inapropriada ocorre quando existem valores diferentes nos dois locais, tornando os objetivos contraditórios, o que compromete a implementação da política (DOLOWITZ; MARSH, 2000, pp. 19-20).

O Estado que recebe deve estar informado sobre a política, em que medida a política foi bem-sucedida no país de origem e como deve ser adaptada para se moldar aos diferentes valores, cultura e história e fatores objetivos entre os criadores da política e os que copiam. Assim, escolher a lição correta é uma tarefa primária durante o processo de transferência (ZHANG; MARSH, 2016).

No que tange ao que pode prejudicar o processo de transferência, Dolowitz (2012) defende que práticas administrativas inadequadas podem afetar o processo de transferência. Outro problema é a falta de transparência nos processos (DOLOWITZ, 2012, p. 349). Deste modo, entende-se que transferência não implica necessariamente aprendizado. Para que esse último ocorra, é necessário haver processos de contínua interação e exame de como a política original ocorre, os chamados ‘laboratórios de democracia’.

Para complementar a ideia do quadro proposto por Dolowitz e Marsh (2000), Bulmer e Padgett (2004, p. 109) argumentam que a forma de transferência pela

negociação ocorre quando regras comuns e normas são consentidas entre membros de uma organização, como é o caso do Mercosul. Nesse tipo de transferência, o processo se dá por *uploading*, quando uma ideia ou modelo é desenhada por um Estado ou mais, sem imposição direta da transferência. Estados motivados por auto interesse podem competir pelo papel que ocupam na definição de normas do processo. A transferência reflete o arranjo em que as negociações ocorrem, sendo que duas variáveis institucionais são mais relevantes, tomadores de decisão e modos de negociação. Se a votação ocorre por maioria qualificada, há maior possibilidade de a transferência negociada ocorrer. Por outro lado, a exigência de unanimidade impede que um ator influencie mais a decisão final.

O modelo apresentado por Dolowitz e Marsh é mais adequado para compreender a transferência como variável dependente, a ser explicada, o que é relevante para a presente tese, que tem como variável dependente da pesquisa a transferência de políticas migratórias no Mercosul. Porém, como salientam Dolowitz e Marsh (2000, p. 21), esse referencial é útil para entender também os resultados das políticas. Assim, sempre que se tenta explicar uma mudança política, em primeiro lugar, deve-se perguntar se existe transferência envolvida, o que parece ser o caso das políticas migratórias dos Estados do Mercosul, que vem sofrendo reformas desde os anos 2000. Em geral, um nível significativo de transferência é identificado na constituição de novas políticas públicas, porque os Estados buscam soluções já existentes para problemas nacionais. Isso se torna mais provável no contexto atual, pois os burocratas costumam se reunir com frequência dentro de organismos regionais, em seminários, fóruns, colóquios, entre outros. Ademais, os “[...] empreendedores políticos vendem suas políticas ao redor do mundo” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 21), por meio de redes de políticas, coalizões de defesa e comunidades políticas, que promovem ideias e conhecimentos. Contudo, como defendem Dolowitz e Marsh (2000), nem sempre a transferência será bem sucedida, podendo ocorrer desvios e erros na implementação da política.

O campo da transferência de políticas é complexo e diverso, portanto, há diferentes interpretações para o fenômeno (DOLOWITZ, 2012). Segundo Dolowitz e Marsh (2000), questões que podem ainda ser melhor exploradas são entender a transferência de políticas como uma variável independente e a relação entre a transferência e o ciclo da política.

Embora grande parte dos trabalhos trate a transferência como variável dependente, a ser explicada, Marsh e McConnel e outros autores defendem (citados por DOLOWITZ, 2012, p. 340) que pode ser entendida como uma variável independente.

Nesse sentido, o relacionamento entre transferência e resultados políticos é crucial. Assim, busca-se entender em quais circunstâncias o resultado da transferência pode ser bem-sucedido ou malsucedido, e o que significa uma política bem-sucedida. Marsh e McConnel (citados por DOLOWITZ, 2012) estabeleceram que o sucesso pode ter três dimensões: o sucesso do processo, o sucesso programático e o sucesso político. Sendo a tarefa de avaliar o resultado da política complexa, Dolowitz e Marsh (2000) sugerem que haja uma desconstrução do *link* entre resultado e transferência. Essa desconstrução poderia começar com a definição do papel da transferência no ciclo da política.

Aprendizado e transferência são fenômenos complexos. Contudo, para melhor entender esse processo, é fundamental que a teoria de transferência de políticas seja complementada em uma análise multidisciplinar. A transferência pode ocorrer em blocos regionais nos quais Estados agem juntos para adotarem uma abordagem semelhante para tratar de uma questão, como é o caso da migração, ou envolvendo um ator que quer aprender o máximo possível a ideia original ou política, para depois adaptá-la ao seu contexto.

Nos processos regionais, são criadas redes para encorajar a transferência das melhores políticas, mas também com o objetivo de “[...] desafiar as estruturas de poder das redes pré-existent” (DOLOWITZ, 2012, p. 346).

Serão apresentados, de forma sistemática no QUADRO 4, os elementos metodológicos da teoria a serem adotados na presente tese para desenvolver a análise empírica da transferência de políticas migratórias no Mercosul. Os elementos que embasarão a análise são: i) causas; ii) escopo; iii) origem; iv) atores; v) graus; vi) objetos; vii) evidências, viii) aprendizado e ix) atividade mediadora das OIGs.

QUADRO 4 - ELEMENTOS METODOLÓGICOS A SEREM ADOTADOS NA TESE

Elemento	Explicação	Corrente	Referência
Causas	1) Voluntária, coercitiva ou mista; 2) Racionalidade completa, racionalidade limitada, normatividade (atalhos cognitivos) e pressões externas;	1) <i>Policy transfer</i> 2) <i>Difusão de políticas</i>	1) Dolowitz e Marsh (2000) 2) Weyland (2004)
Escopo	Dimensão temporal e espacial.	<i>Policy transfer</i>	Dolowitz e Marsh (2000)
Origem	Outros Estados, instituições.	<i>Policy transfer</i>	Dolowitz e Marsh (2000)
Atores/agentes	Políticos, burocratas, instituições de conhecimento, atores sociais (ONGs), instituições supranacionais, objetivos da política, instituições financeiras globais, grupos de pressão, organizações internacionais intergovernamentais. Comunidades epistêmicas	<i>Policy transfer</i>	Dolowitz e Marsh (2000); Stone (2004),
Graus	Cópia, emulação, síntese/cominação e inspiração; Adaptação, hibridização, influência.	<i>Policy transfer</i>	Dolowitz e Marsh (2000)
Objetos da transferência	Objetivos da política, conteúdo da política, instrumentos da política, ideias e atitudes, ideologias, lições negativas, programas da política.	<i>Policy transfer</i>	Dolowitz e Marsh (2000)
Evidências da transferência	Mídia, relatórios, documentos, entrevistas.	<i>Policy transfer</i>	Dolowitz e Marsh (2000)
Aprendizado	Etapas do aprendizado de lições.	<i>Lesson-drawing</i>	Rose (1991)
Atividade mediadora das OIGs	Mercosul como intermediador de transferência.	Transferência institucionalizada e mediada	Stone (2004); Gonnert (2012)

FONTE: A autora (2017).

Conforme o QUADRO 4 podem-se ter como causas a decisão voluntária, mista ou a coerção. No âmbito do escopo da transferência, esta pode ocorrer em duas dimensões, temporal, que está associada à ideia de que uma política pode ser transferida entre diferentes países e regiões e especial, vinculada à concepção de que uma política pode ser transferida ao longo do tempo. A origem da transferência, isto é, de onde são tiradas as lições, podem ser de instituições internacionais, como as do Mercosul.

Os atores envolvidos na transferência são variados, podendo ser políticos, comunidades epistêmicas, ONGs, instituições supranacionais ou intergovernamentais, grupos de pressão, coalizões de defesa, OIGs, entre outros. Com relação aos graus, estes podem variar entre cópia, emulação, síntese ou inspiração, sendo esta última a mais

provável. Uma outra nomenclatura referente aos graus, apresentada por Rose (2002), é a de hibridização, adaptação ou absorção e influência.

No que tange aos elementos transferidos, ou seja, ao objeto da transferência, estes podem ser as políticas (objetivos, conteúdo, instrumento, ideias), os programas, as atitudes, as ideologias, as normas e as lições negativas. As evidências do processo podem ser buscadas na mídia, nos relatórios, nos documentos das instituições, nas entrevistas com agentes chaves e especialistas. Em relação ao aprendizado, as etapas propostas por Rose (2002; 2006) serão importantes para compreender como avança o processo de exportação do modelo desde a decisão até a implementação. Por fim, a visão de Gonett (2002) e Stone (2004), a respeito do potencial das OIGs como mediadoras de transferência, será útil para entender o Mercosul como espaço facilitador de transferências (filtro).

2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

No presente capítulo foram apresentados os principais pressupostos da metodologia adotado na tese, de transferência e difusão de políticas. Benson e Jordan (2011) elaboraram uma revisão crítica da teoria de transferência, atualizando a revisão realizada por Dolowitz e Marsh (1996), com vistas a questionar se o conceito tem sido útil para interpretar os fenômenos reais. Os autores concluem que há uma ampliação de estudos sobre o tema da difusão, contudo:

[...] para explicá-la são necessárias mais pesquisas sobre como e quais os tipos de ideias são transferidos e como as informações são processadas e utilizadas em diferentes processos de transferência, quais atores são envolvidos nessas transferências e, a mais importante de todas, qual a extensão eventual da transferência.¹⁴ (BENSON; JORDAN, 2011, p. 375, tradução nossa)

É necessário, conforme Benson e Jordan (2011), que os estudos na área passem por uma maior evolução e a assimilação, para que não caiam no destino de declinar em termos de utilização e de não explicar mais o fenômeno ao qual se propõem investigar.

Legrand (2012) indica críticas às explicações do processo de transferência. James e Lodge (2003) criticam o processo a partir de alguns pressupostos: i) a não

¹⁴ Tradução livre do original: “Explaining them necessitates further investigations into how and what types of policy ideas are selected for transfer, how information is processed and utilized in different transfer processes, which actors are involved in such transfers and, most saliently of all, the eventual extent of transfer”.

determinação de porque a transferência ocorre, ao contrário de outros mecanismos de tomada de decisão; e ii) a falta de originalidade do quadro metodológico, em função da não diferenciação entre as formas tradicionais de formulação de políticas e os processos de transferência, tornando-o indissociável dos outros métodos que já explicam o processo decisório de políticas públicas. Ademais, pontuam que a relação entre ideias e formulação de políticas não é explorada a fundo, o que foi feito por outros referenciais. Em resumo, para James e Lodge (2003), a literatura de transferência não produz uma teoria original, não fornecendo elementos inovadores para as pesquisas. Argumentam que o aparato metodológico de transferência “[...] obscurece em vez de iluminar as diferenças entre elas (ideias e formulação de políticas)” (JAMES; LODGE, 2003, p. 185).

Legrand (2012) defende que a tomada de decisão baseada em evidências é adotada sistematicamente pelos tomadores de decisão. Ao buscar entender porque os oficiais de políticas transferem ideias e conhecimentos de outros lugares, Legrand defende que:

O quadro da transferência de políticas atraiu considerável atenção de várias disciplinas nos últimos anos, ainda existem relativamente poucas tentativas de explorar em detalhe as motivações dos oficiais, particularmente em relação à ‘tomada de decisão baseada em evidência’¹⁵. (LEGRAND, 2012, p. 16, tradução nossa)

Uma crítica realizada por Mccann e Ward (2013) é de que a literatura sobre transferência de políticas se concentra excessivamente nas transferências intra-estatais, ou seja, dentro do território nacional, embora Dolowitz e Marsh (2000), Stone (2004) e outros mencionem as transferências entre Estados e em diferentes escalas. Contudo, esses últimos autores debruçam-se mais sobre como as políticas são transferidas e menos sobre como elas se modificam quando flutuam entre os países, o que é questionado por Mccann e Ward (2013). Alguns autores rejeitam o uso do termo transferência e passam a usar o termo mutação da política ou mobilidade da política. Peck e Theodore (2010 citado por MCCAN; WARD, 2013, p. 6) enfatizam as instituições que “[...] estruturam as condições sobre as quais os agentes de transferência operam e nas quais eles tomam decisões (sempre estruturalmente condicionadas)”. Essa literatura é reconhecida como abordagem “Pós-transferência”, a qual perpassa a concepção de mobilidade das políticas (COOK; WARD, 2011; PECK; THEODORE, 2010).

¹⁵A noção de tomada de decisão baseada em evidências é bastante utilizada e denominada “evidence –based policy making” (EBP).

De acordo com McCan e Ward (2013, p. 9), “estudiosos de mobilidades enfatizam que a mobilidade (em oposição ao movimento simples), é um processo complexo, carregado de poder, mais do que um movimento simples de A a B”. O elemento do poder, isto é, da capacidade de um ator exercer influência sobre outros Estados, será de relevância para o presente trabalho. Essas pesquisas demonstram o crescimento do engajamento de outros investigadores fora da ciência política sobre a transferência de políticas, o que indica a multidisciplinaridade do tema. McCann e Ward (2013) destacaram uma mudança nas características da transferência, pelo crescimento dos consultores, *think tanks* e outros agentes na circulação global de políticas, fomentado pela crescente competição, que levou à busca por inovações e modelos provenientes de outro lugar.

Pode-se determinar a partir da tese de McCann e Ward (2013), que uma insuficiência da teoria é a falta de clareza a respeito dos métodos de comprovação da transferência, bem como a ausência de precisão sobre as diferenças empíricas entre os graus de transferência da política. Para a presente pesquisa, revela-se fundamental determinar como fatores externos impactam sobre as políticas nacionais, o que é sistematizado pelo referencial de transferência, especialmente o de *policy transfer*.

No presente capítulo foi possível apresentar as variadas definições de transferência e difusão, que revelaram a diversidade teórica do termo. Foi formulada a partir da combinação dos elementos centrais das definições mais reconhecidas de Dolowitz e Marsh (2000), Rogers (2003) e Simmons, Dobbin e Garret (2006) uma definição de transferência, que indica a mediação de alguns agentes para promover trocas de ideias e elementos políticos variados entre diferentes locais.

Na sequência, foi investigado o potencial mediador das organizações internacionais no processo de transferência, o que será central para a presente pesquisa. Em relação aos elementos teóricos a serem utilizados, busca-se emprestar alguns pressupostos das diferentes correntes da teoria. A corrente central, que fornecerá os principais pressupostos para a presente análise, é a de *policy transfer* de Dolowitz e Marsh (2000), a partir da qual será possível identificar causas, origem, atores, elementos, graus, evidências e restrições do processo de transferência de política migratória. Além disso, a concepção das etapas da transferência, formuladas por Rose (1991; 1993; 2002; 2006) na corrente de *lesson-drawing*, fornecerá pistas importantes do processo, bem como a ideia da mediação da transferência realizada pelas organizações internacionais, defendida por Stone (2004) e Gonnet (2012).

3 POLÍTICA MIGRATÓRIA INTERNACIONAL E MIGRAÇÃO NOS ANOS INICIAIS DO MERCOSUL (1991-2001)

No presente capítulo busca-se, em um primeiro momento, contextualizar o fenômeno da migração internacional, desvendando os diferentes paradigmas adotados pelos Estados na definição de suas políticas migratórias e o avanço da discussão internacional sobre a gestão migratória. Posteriormente, será realizada uma pesquisa a respeito do avanço da questão migratória no processo de integração mais exitoso da história que, em alguns momentos, pode ter inspirado o Mercosul: a União Europeia. O objetivo desta subseção é entender em que medida o Mercosul utiliza as políticas migratórias e de livre circulação da União Europeia como referência para o desenvolvimento de suas próprias políticas.

Na segunda parte do capítulo será possível verificar o avanço da temática migratória no Mercosul, apresentando o debate sobre a questão laboral e sobre a temática da livre circulação de pessoas no bloco. Na sequência serão fornecidos elementos para compreender como se deu o processo de discussão sobre a temática migratória nas distintas fases pelas quais passou o Mercosul. A primeira etapa inicia-se com a assinatura do Tratado de Assunção, que fundou o bloco, até os anos de 2002, quando foram assinados os Acordos de Residência do Mercosul e Estados-Associados. A segunda etapa, que se dá a partir da assinatura dos Acordos de Residência do Mercosul, será discutida no próximo capítulo.

3.1 PANORAMA DA MIGRAÇÃO NO CENÁRIO INTERNACIONAL

O fenômeno da migração internacional tem recebido crescente atenção dentro do contexto da globalização. As transformações econômicas que se acentuaram no final dos anos 1980, com a abertura de mercados e a expansão das relações econômicas e financeiras, impactaram o deslocamento de pessoas e intensificaram esse fenômeno.

O aumento das desigualdades econômicas e sociais e a expansão dos conflitos étnicos contribuíram para elevar o número de migrantes. Porém, enquanto o capital e o comércio circulam de modo mais livre entre países, o trabalhador enfrenta barreiras em seus deslocamentos. Com exceção das situações de conflitos e deslocamentos decorrentes

de desastres naturais (ambientais), a globalização¹⁶ é a principal responsável pelo aumento do movimento migratório entre Estados. No início dos anos 2000, verificava-se uma menor liberdade de circulação do que nos anos anteriores (entre 1970 a 2000) (MARTINE, 2005). Observa-se, ao longo da história, uma concentração das correntes migratórias em direção aos países mais desenvolvidos provenientes de países com menor índice de desenvolvimento, o que comprova que uma parte considerável das migrações é explicada pela busca por melhores oportunidades de vida.

A preocupação com a migração indesejada se elevou entre 1960 e 1970 nos países europeus. Nos anos 1990, a questão do controle migratório saiu da esfera doméstica para se tornar um problema de segurança dos Estados. Assim, formulou-se a ideia de securitização da migração, o que foi intensificado após os ataques terroristas do 11 de setembro (CASTLES, 2004b).

Conforme Baraldi (2014), as políticas migratórias demonstram o nacionalismo e a possibilidade que os Estados possuem de impedir a entrada ou expulsar migrantes indesejados. Segundo Baraldi (2014, p. 19) em relação aos que tem acesso aos vistos, existe a burocracia para adquiri-los e a necessidade de integração à comunidade do país, o que promove uma diferenciação entre nacionais e estrangeiros. Por outro lado, os que não conseguem os vistos entram de maneira ilegal e são criminalizados ou anistiados, vivendo de modo marginal na sociedade, sendo submetidos a situações de xenofobia.

É impossível a tarefa de definir de modo preciso o número de pessoas que migraram nos últimos anos, devido ao número elevado de migrantes em situação ilegal. Sendo assim, os Estados têm partido em direção ao desenvolvimento de políticas de regularização migratória, com vistas a reduzir e prevenir a ilegalidade (PATARRA, 2005).

Segundo Patarra (2005), as tendências migratórias atuais têm exigido uma revisão dos paradigmas associados à circulação de pessoas entre fronteiras. Torna-se fundamental a inclusão de diferentes dimensões para explicação do processo. Dentro dessa visão, dois aspectos devem ser levados em conta: i) a crescente relevância da discussão sobre direitos humanos dos migrantes; e ii) o papel desempenhado pelo Estado

¹⁶ Em geral, a globalização é entendida como um fenômeno essencialmente econômico, que pode ter impactos sociais, políticos, culturais, entre outros. Na presente tese entende-se a globalização pela perspectiva de Antony Giddens, um dos mais importantes teóricos da globalização. Ele a define como: “A intensificação das relações sociais em escala mundial”, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice-versa” (GIDDENS, 1991, p. 69).

nesse fenômeno que, por vezes, é baseado na abertura das fronteiras e, em outros momentos, é centrado na ideia de controle da entrada de estrangeiros em seu território.

Reis (2004) defende que a simples existência de Estados soberanos coloca a questão do controle de quem entra no território sob o jugo do Estado. Dessa forma, o Estado é autônomo para controlar o acesso ao seu território, o que é uma das características centrais do direito internacional. A migração é, portanto, um fenômeno não exclusivamente social, mas político, pois é consequência da ideia de Estado nação soberano.

Embora o Estado não seja o fator determinante das migrações internacionais, as suas políticas em relação à questão afetam os fluxos de pessoas. Existe, então, uma relação estreita entre a soberania do Estado e os direitos individuais dos migrantes. Os temas que mais têm sido debatidos nas inúmeras conferências internacionais que tratam do tema são: a questão dos refugiados e da reunificação familiar e como devem ser tratados os imigrantes ilegais (REIS, 2004).

Para Reis (2004), verifica-se uma tendência da criminalização dos imigrantes indocumentados, embora as convenções internacionais não orientem os Estados a culpar os imigrantes ilegais, mas a evitar as operações das redes internacionais de tráfico de pessoas (PATARRA, 2005). Nesse cenário, acontecimentos contemporâneos, como ataques terroristas e a entrada massiva de refugiados na Europa, provocaram uma expansão de ideias xenófobas e do racismo.

Foram realizados esforços para desenvolver sistemas de regulação a nível regional e multilateral, sendo que o mais importante e reconhecido é o Acordo de Schengen da Europa e as decisões sobre migração e política de asilo, elaboradas pelo Tratado de Amsterdã em 1997, da União Europeia (CASTLES, 2004a, p 857).

A gestão multilateral da questão migratória pode promover tanto a abertura quanto a limitação da circulação de pessoas entre Estados. Especialistas na questão migratória argumentam que a cooperação internacional pode promover um vínculo entre migração e desenvolvimento. Porém, essa cooperação ainda não criou instrumentos efetivos de governança global migratória. A exceção a essa regra, conforme Castles (2004a), é a Convenção de Genebra sobre Refugiados, firmada em 1951, por 146 Estados, cuja aplicação é fiscalizada pelo ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). O Tratado e o organismo fornecem a base legal para definição do *status* de refugiado e a proteção estabelecida pelo direito internacional ao refugiado (CASTLES, 2004a, pp. 875-676).

Existem vários acordos regionais que promovem regimes de diferenciação entre cidadãos do bloco e cidadãos externos, com o objetivo de organizar e controlar a entrada e a saída de pessoas na região. Assim, o Mercosul e a União Europeia são espaços de decisão coletivos que promovem políticas de mobilidade territorial, que é definido como o deslocamento geográfico de pessoas, vinculado ao turismo, à residência temporária ou permanente, ao refúgio ou ao asilo, o que será investigado na sequência desta pesquisa.

3.1.1 Política migratória em outros processos de integração regional: a experiência da União Europeia como inspiração para o Mercosul

Modolo (2010), Mármora e Vichich (1997) distinguem a livre circulação de pessoas dentro de um bloco regional da concepção tradicional de migração de pessoas. Mármora e Vichich (1997, p. 10, tradução nossa) argumentam que “a livre mobilidade constitui a principal contraparte social das políticas econômicas em espaços regionais de integração”¹⁷. Desse modo, a migração em processos regionais é um instrumento que contribui para o avanço do bloco, à medida que aprofunda laços comerciais e culturais entre os membros.

Considera-se relevante estudar o processo de evolução das discussões sobre migração no seio da União Europeia, com o objetivo de identificar elementos comuns, passíveis de explicação do fenômeno da circulação e da residência no Mercosul. O processo da União Europeia, segundo Castles (2004a), é o único processo regional que formulou políticas comuns legítimas, ainda que tenha tido uma evolução longa e complexa (CASTLES, 2004a, p. 875).

Tanto o Tratado de Roma (1957), que criou a Comunidade Econômica Europeia, quanto o Tratado de Assunção (1991), que fundou o Mercosul, determinam em seus preâmbulos que a integração é um meio para expandir o bem-estar, a partir da integração das economias envolvidas. A agenda de temas dos dois processos passa por fases distintas, em que se alternam a predominância de assuntos econômicos, especialmente em momentos de crise, com a supremacia de temáticas sociais. Dessa forma, para compreender o Mercosul, pode-se utilizar a literatura desenvolvida com foco sobre a União Europeia, adotando cautela na comparação (MODOLO, 2014).

¹⁷ Tradução livre do original “la libre movilidad constituye la principal contraparte social de las políticas económicas en espacios regionales de integración.

A União Europeia é um processo mais antigo do que o Mercosul, cujo início data do fim da Segunda Guerra Mundial, quando França e Alemanha buscavam eliminar suas rivalidades e trabalhar conjuntamente em prol da recuperação da economia europeia. Para tanto, a primeira iniciativa criada foi a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), fundada pelo Tratado de Paris em 1951, que definiu a produção conjunta da indústria siderúrgica. Em 1957, foi criada a instituição que deu origem ao processo de integração europeu, a Comunidade Econômica Europeia (CEE), pelo Tratado de Roma, juntamente com a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM). A CECA e a EURATOM se limitavam ao setor econômico, enquanto a CEE, embora previsse a liberalização comercial e o estabelecimento do mercado comum, tinha um campo de atuação mais abrangente (TRATADO DE PARIS, 1951; TRATADO DE ROMA, 1957).

Embora de maneira pouco expressiva e limitada pela ação dos Estados, a preocupação com a questão laboral e social na integração europeia foi revelada no momento da criação da CECA. O relatório emitido a respeito da questão social solicitava a criação de uma estrutura central de coordenação do mercado de trabalho na Europa, na qual a consulta aos trabalhadores era fundamental.

A livre circulação de trabalhadores foi prevista no Tratado de Roma, que ocupou todo o capítulo dois, sob o título “Os Trabalhadores”, nos artigos 48 e 51. Esses artigos disciplinavam as normas que deviam garantir a liberdade de circulação dos trabalhadores entre Estados-membros (MODOLO, 2010). O artigo 48.2 determinou que a livre circulação tinha como premissa a abolição de “toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade entre os trabalhadores dos Estados-membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho” (TRATADO DE ROMA, 1957, s.p.).

O Tratado de Roma atribuiu às instituições comunitárias a tarefa de assegurar a livre circulação de trabalhadores no bloco europeu, ao conceder ao Conselho Europeu um poder normativo, à Comissão o poder de propor leis e ao Comitê Econômico e Social a função de consultor em relação às medidas necessárias para definir a adoção das normas que garantissem a liberdade de circulação (CAMPOS, 2002, p.93).

Em 1968, a questão da livre circulação intrabloco europeu foi abordada. No ano de 1985, foi assinado o Acordo Schengen¹⁸, entre Alemanha, Bélgica, França,

¹⁸ O Convênio de Schengen foi firmado por esses cinco países membros. Em 2016 a Área conta com 26 Estados-Parte. Os atuais países Membros são, além dos fundadores, os 22 membros da União Europeia, mais Noruega, Islândia, Suíça e Liechtenstein (considerados países associados). A Irlanda e o Reino Unido não são parte do Acordo, mas podem aplicar algumas de suas normativas. A Dinamarca está sujeita a

Luxemburgo e Países Baixos, que é considerado o pilar da política de livre circulação do bloco europeu. O documento buscava: i) eliminar os controles de nacionais dos Estados-Partes nas fronteiras comuns; ii) harmonizar os controles nas fronteiras em relação a não cidadãos da CEE; iii) inserir uma política de emissão de vistos comunitária. A Zona Schengen representou a expansão das fronteiras da Europa e avançou sobremaneira o tema da livre circulação na região. No ano de 1990, os países firmaram o Regulamento Dublin que estabelece disposições a respeito do tema dos refugiados (BAUTISTA, 2014).

Para sistematizar os procedimentos na Área Schengen foram acordadas três Diretivas¹⁹, que determinavam os direitos de trabalhadores nacionais a residir nos outros Estados-partes. Nesse sentido, verifica-se que essas decisões limitavam a circulação ao associá-la apenas à atividade profissional. De acordo com Maseda (1994, p. 223), embora tivesse promovido a uniformização dos procedimentos, essas Diretivas demonstravam que o processo era pautado pela lógica econômica.

A livre circulação de pessoas é regulada pela Diretiva 2004/38/CE, que concede direito aos cidadãos do bloco e aos seus familiares a residir livremente no território dos Estados-Partes. Porém, conforme Bautista (2014), a implementação desta decisão enfrenta diferentes barreiras em cada país.

O Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Europeia, ratificado em 1992, formalizou o direito à livre circulação do cidadão do bloco, no artigo 8 do documento. Por sua vez, Tostes (2004, p.120) expõe que a grande inovação do Tratado de Amsterdã, a qual afetou a vida dos cidadãos europeus, foi a eliminação do controle de passaportes nas fronteiras dos Estados do bloco. Essa modificação foi possibilitada pela comunitarização da livre circulação de pessoas, estabelecida pelo Acordo de Schengen em 1990 (OLIVEIRA, 2002, p. 123).

No que tange à política migratória, de livre circulação entre os nacionais dos Estados-partes, a União Europeia atingiu um estágio muito avançado, o que a coloca como exemplo a ser seguido. A União Europeia criou a figura do cidadão europeu, regulando os fluxos migratórios intrabloco. Porém, a formação do cidadão comunitário foi seguida da rejeição ao ingresso de migrantes advindos de países que não participam

algumas disposições. Bulgária, Romênia e Chipre já fazem parte do Convênio, mas ainda não o aplicam. A Croácia, por sua vez, estava com a data de entrada prevista para 2015, porém, devido à crise de refugiados, esta recuou (BAUTISTA, 2014).

¹⁹ As 3 Diretivas são a 90/364, 365 e 366, as quais são eliminadas pela Diretiva 2004/38/CE, que mantém os requisitos para adquirir a residência.

do processo de integração, o que foi emulado pelo Mercosul, argumento que será melhor evidenciado ao longo da tese (MODOLO, 2010).

Apesar dos diferentes níveis de avanço das políticas migratórias e imigratórias europeia e mercosulina, há alguns pontos de convergência entre as normativas dos blocos. Segundo Modolo (2014), ambas concedem tratamento preferencial aos nacionais do bloco, mas são discriminatórias em relação aos cidadãos de Estados terceiros. Nesse sentido, os imigrantes de países não pertencentes ao bloco estão submetidos a sistemas de controle cada vez mais sofisticados. Assim, as fronteiras livres na Europa são limitadas a profissionais qualificados, menos abertas a europeus com menor qualificação e quase fechadas para nacionais de Estados externos.

Outro aspecto que aproxima os dois blocos é o caráter intergovernamental atribuído ao bloco no controle da questão migratória, que possibilita a coexistência conflituosa entre as normas regionais e as normas nacionais (embora no caso europeu, o Direito Comunitário tenha supremacia em relação ao nacional) (MALAMUD, 2003). Ademais, existe uma competição entre os Estados para definição das normas de caráter imigratório. Os países com maior peso nos blocos conduzem a tomada de decisão, com base em seus interesses nacionais (MODOLO, 2010).

Segundo Modolo (2014), faltam elementos para assegurar uma política migratória convergente completa na UE. No presente momento, existem 28 legislações nacionais diferentes, o que representa um complicador para a harmonização das normativas. Deste modo, investigar a experiência europeia nos permite verificar os obstáculos enfrentados na concessão de direitos de circulação dentro do bloco, nos seus quase 60 anos de existência. Pode-se apontar que, na década de 1960, ocorreram grandes avanços na mobilidade da força de trabalho, por meio da criação de vários mecanismos jurídicos e nos anos seguintes, com o estabelecimento de Área Schengen, houve um progresso considerável na garantia da circulação de pessoas na Europa. Existem alguns desafios que dificultam o avanço do processo, como as diferenças religiosas, culturais, e linguísticas, o tema da seguridade social, a questão do reconhecimento de títulos, a competição por empregos com os nacionais, dentre outros. Contudo, ao longo dos anos, especialmente a partir da crise que sofreu o bloco a partir de 2011, a abertura das fronteiras começou a ser questionada. Nesse momento, passou a ser priorizado um discurso de controle e de segurança em relação a imigrantes externos.

Sustenta-se que, ao longo dos anos, a consolidação de uma política migratória comunitária europeia ao invés de limitar o papel do Estado na questão, o expandiu e

assegurou a sua competência para controlar os cidadãos que circulam em suas fronteiras (MODOLO, 2010).

Com relação à questão imigratória, isto é, relativa a nacionais de países terceiros, esta avançou de modo mais lento do que o processo de livre circulação na União Europeia. Contudo, a questão da imigração preocupa fortemente os organismos da UE por uma série de razões: o grande número de imigrantes provenientes de Estados terceiros, o alto nível de taxa de crescimento da imigração, a pressão migratória exercida especialmente da África, a competição global para a atração de cérebros (migração seletiva), a questão do envelhecimento da população europeia e o medo da redução da população ativa. Esse panorama torna providencial o estabelecimento de diretrizes conjuntas para tratamento do desafio que representa a questão imigratória na região (GSIR, 2013).

Nesse contexto, a política de imigração europeia avança em seu próprio ritmo, não seguindo o progresso das políticas em outras áreas. No entanto, a harmonização da política de imigração revela-se um tema central, sendo resultado de uma política voluntária da parte dos Estados, que é conduzida pela União Europeia. Nesse sentido, a UE atingiu a quase completa livre circulação de pessoas no interior de suas fronteiras, mas impõe continuamente mais restrições para a entrada de cidadãos de fora de suas fronteiras, do mesmo modo que se observa no processo mercosulino (GSIR, 2013).

Desde o início do século XXI um discurso defendendo a promoção da migração de trabalhadores de certos países está ganhando espaço na UE. A cooperação no domínio da migração mostra o caráter intergovernamental de alguns tópicos na UE. Na década de 1970, houve discursos de que a política de imigração zero impõe restrições em matéria de imigração laboral. Os resultados do espaço Schengen na eliminação da fronteira interna foram concretos, mas promoveram mais controles e medidas de segurança na fronteira externa. Nas palavras de Gsir (2013, p. 20):

Desde que o Tratado de Maastricht entrou em vigor em novembro de 1993, a política europeia de imigração tem se desenvolvido basicamente enfatizando o eixo dissuasivo/ exclusão de sua política de imigração". Portanto, há uma distinção e discriminação entre os cidadãos da União Europeia e de Estados terceiros.

Sobre a política de asilo da União Europeia, percebe-se que, embora a União Europeia não seja a autoridade suprema na elaboração de políticas de imigração, é importante nesta área. O artigo de Boswell e Geddes (2011) confirma que o processo de integração na UE é cada vez mais importante na determinação da política de imigração.

Existem várias maneiras pelas quais a UE tenta intervir na regulação dos migrantes nas fronteiras do continente. No Tratado de Amsterdã de 1997, a União Europeia estabeleceu a política de migração e asilo como uma prioridade e uma preocupação para o processo de integração regional.

A questão do asilo foi a primeira a receber a atenção das autoridades europeias. A Convenção de Dublin, de 1990, aprovada em 1997, determinou o princípio da responsabilidade única de um Estado no tratamento da demanda de asilo. No entanto, os Estados apresentaram dificuldades para implementar a Convenção, devido aos elementos ignorados pelo documento, como a questão do reagrupamento familiar. Em 2000, como uma extensão da Convenção de Dublin, foi instituído o primeiro sistema de comparação das impressões digitais dos demandantes de asilo e imigrantes ilegais, a fim de evitar pedidos de asilo múltiplos.

Um dos avanços mais importantes em termos de gestão comum de imigrantes não europeus, foi o estabelecimento da Diretiva do Cartão Azul, em outubro de 2007, através da proposta de definir condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros para o propósito de emprego altamente qualificado. Na mesma ocasião, foi apresentada a chamada Diretiva de Permissão Única, que definia um procedimento único para uma permissão para nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território dos países membros. Ademais, foi formulado um conjunto de direitos para trabalhadores legais de países terceiros que residam nos Estados-membros. Ademais, a Diretiva de Retorno (2008/115) assinada neste momento, referente a normas e procedimentos comuns para imigrantes que não possuem permissão legal para ingressar e residir na União Europeia. Esta Diretiva foi criticada, inclusive pelos organismos do Mercosul, baseada na ideia de vulneração de direitos humanos. A Diretiva que teve maior aceitação foi a referente ao Cartão Azul, pois permite o ingresso de mão de obra altamente especializada, que é, conforme Gsir, o tipo favorito de imigração dos Estados receptores (GSIR, 2013, p. 100).

João Guilherme Granja (2016), ex-Diretor do Setor de Estrangeiros do Ministério da Justiça do Brasil, tendo participado do Foro Especializado Migratório do Mercosul, afirmou em entrevista concedida à autora que o Mercosul realiza cópia das práticas migratórias da União Europeia. O Mercosul inspira-se na prerrogativa de conceder direitos de circulação e residência no seio do bloco e de limitar os direitos de imigrantes nacionais de Estados terceiros. Na próxima seção, serão investigadas as

políticas migratórias no Mercosul, com ênfase sobre a questão laboral e de mobilidade de pessoas na região.

3.2 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO MERCOSUL

Na presente seção, busca-se apresentar o avanço da política migratória no Mercosul, bem como definir o que representa o residente mercosulino, com base na análise dos documentos dos organismos internos do Mercosul. Priorizam-se, na análise, as normas mais relevantes na temática migratória. O início da discussão sobre migrantes se deu no âmbito do trabalho, sendo assim, em um primeiro momento definiremos as diretrizes da política laboral do bloco. A partir da assinatura dos Acordos de Residência em 2002, passou-se a entender o cidadão como um residente do Mercosul, atribuindo a ele uma categoria diferenciada, assim como novos direitos. Também, objetiva-se identificar o papel de cada Estado nas negociações da política migratória regional.

Conforme Modolo (2014), o tema da migração é um dos que receberam menor atenção nos primeiros anos do Mercosul, em comparação à regulação de bens e capitais. Novick (2005) afirma que dentre todas as normas emanadas do Mercosul, entre 1991 e 2003, apenas 15% (quarenta e cinco normas) relacionam-se à questão de fronteiras, migração ou circulação de pessoas.

Ratto (2004) desenvolveu uma investigação das decisões do Conselho Mercado Comum e dividiu a questão da circulação de pessoas em três temas: trânsito vicinal, controle aduaneiro e migrações. Desses documentos, dois se destacam no âmbito do controle Aduaneiro: o Acordo de Recife de 1993 e os Protocolos Adicionais (1993 e 2000) pela relevância na formação de uma área de controle integrada na região. A autora identificou apenas 2,5% (apenas 3) dentre os documentos sobre mobilidade que tratam de migração, no período entre 1991 e 2000. Assim, Ratto (2004) sustenta que o tema da migração é um dos menos regulados no bloco.

De acordo com Novick (2010), as mudanças políticas pelas quais passaram os países da América do Sul no início dos anos 2000, como a entrada no poder de líderes que desejavam romper ideologicamente com o passado, a revalorização da função do Estado e o fracasso do neoliberalismo na região, promoveram um cenário de florescimento de temas sociais.

Uma das características das mudanças passadas por esses países foram a recepção de acordos internacionais, que permitiram que, gradativamente, os Estados da

região ratificassem a Convenção Internacional para proteção de todos os trabalhadores migrantes e seus familiares, o que representou um grande avanço na questão migratória. Contudo, o Brasil ainda não realizou a ratificação dessa Convenção.

A partir dos anos 2000 iniciou-se um processo de concessão do direito ao voto para os emigrantes, isto é, os nacionais que residem fora do país, o que foi previsto no Brasil já em 1965. Na Argentina foi autorizado em 1991 e na Bolívia apenas em 2009 (MODOLO, 2010).

Com relação à participação da sociedade civil na discussão sobre migração no Mercosul, um marco da formação da temática foi o Seminário “MERCOSUL e as Migrações”, que ocorreu entre os dias 12 e 13 de dezembro de 2007, em Brasília (MERCOSUL, 2007). O Ministro do Trabalho brasileiro à época, fez um pronunciamento associando o sucesso da integração à livre mobilidade. Na próxima subseção será apresentada a discussão sobre a questão laboral no Mercosul. Após isso, será apresentado o avanço do tema da livre circulação de pessoas no bloco.

3.2.1 Política de livre circulação no Mercosul

No Tratado de Assunção, embora não houvesse menção à migração, apontava-se, no seu primeiro capítulo, a preocupação com a “[...] livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países”, que são os critérios para o estabelecimento de um mercado comum. Assim, a circulação era concebida com base na ideia de realização de uma atividade econômica, que é apenas um elemento da ideia de livre circulação. Dessa forma, verifica-se que a migração foi vinculada à questão do trabalho no bloco em seus primeiros anos, sugerindo a possibilidade de circulação de trabalhadores (DRI, 2010).

Segundo Dri (2010), a temática do emprego, das migrações e da formação profissional tem recebido atenção no Mercosul, desde o princípio dos debates dos temas sócio laborais no bloco.

No ano de 1996, quando o Brasil era presidente pró-tempore, houve um avanço das discussões sobre a constituição de uma Carta de Direitos Fundamentais dos trabalhadores, que passou a fazer parte da agenda do SGT 10. Para formulação deste documento foi constituída uma Comissão *ad hoc*, a respeito da Dimensão Sociolaboral, que resultou na assinatura da Declaração Sociolaboral do Mercosul, em dezembro de 1998, no Rio de Janeiro (CRUZ, 2001).

O artigo 3º. da Declaração Sociolaboral do Mercosul refere-se a trabalhadores migrantes e prevê que: “Os Estados Partes comprometem-se a garantir, mediante a legislação e práticas trabalhistas, a igualdade de tratamento e oportunidades entre mulheres e homens” (MERCOSUL, 1998). O artigo 4º prevê o avanço das normas em relação à circulação de trabalhadores.

[...] Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores. (MERCOSUL, 1998, s.p.)

Desse modo, verificou-se que os debates giraram em torno da busca por melhores condições de trabalho, o que é justificado pelas motivações socioeconômicas dos migrantes da América do Sul. Assim, a migração na região é associada às diferenças salariais e de custo de vida, pois o trabalhador migra em busca de melhores padrões de vida. Os migrantes, em âmbito geral, referem-se a duas categorias: os trabalhadores com baixa qualificação e os de elevada especialização. No último caso, há uma política de eliminação de obstáculos à migração, em uma estratégia conhecida como ‘atração de cérebro’. Por outro lado, a mão de obra menos especializada enfrenta mais barreiras e é menos contemplada pelos gestores de políticas migratórias (SASSEN, 2003).

Na América do Sul, observa-se uma entrada menor de migrantes com alta qualificação, representando uma parcela reduzida dos movimentos de migração regional. Os países que mais atraem trabalhadores qualificados são Argentina, Brasil e Paraguai. No caso do Brasil, houve, nos anos 2000, um ingresso massivo de europeus, especialmente portugueses, dados os Acordos firmados entre os dois países, em função da crise que assolou a Europa. No âmbito intra-regional, os países que mais remeteram emigrantes qualificados para o Brasil foram Argentina e Chile (SALA, 2005).

Assim, o estabelecimento do Mercosul em 1991 inseriu mudanças substanciais na questão do mercado de trabalho. De acordo com Ferrer (2007, 154), que discute os elementos necessários para atingir um ‘Mercosul possível’, os temas que precisavam ser incluídos na agenda para o alcance do mercado comum eram: a liberalização de trânsito dos cidadãos mercosulinos; a harmonização dos regimes de trabalho; e o reconhecimento de títulos emitidos por instituições de ensino da região.

Segundo Salzmann (2007), os Estados membros do bloco adotaram medidas de harmonização para regular o cruzamento de fronteiras, além de promover a coordenação

dos sistemas nacionais de seguridade social. Contudo, as disposições fragmentadas desenvolvidas pelos organismos internos do bloco não conseguiram assegurar uma autêntica liberdade de circulação na região.

O Mercosul é um agente relevante na formação de políticas regionais e reflete as demandas e contradições de atores a nível regional. Os Acordos multilaterais, como o de Residência do Mercosul, ratificado em 2009, são exemplos da pressão cidadã pela inclusão de mecanismos transnacionais para a vigência dos direitos fundamentais dos trabalhadores e migrantes (SALZMANN, 2007). A participação da sociedade civil se verifica no SGT 10, no qual participam representantes da classe trabalhadora e empresarial dos Estados. Um exemplo dessa pressão é a proposta da “Carta de Direitos Fundamentais dos Trabalhadores, em 1992, no SGT 10, a qual impulsionou a consecução da Declaração Sociolaboral.

Na presente tese, foram levantados dados sobre as políticas no Mercosul na área migratória. No Mercosul, os espaços responsáveis por conduzir e influenciar a política de migração e de circulação de trabalhadores são o Foro Migratório no Âmbito da Reunião de Ministros do Interior, do SGT 10 e do Grupo de Serviços e o SGT 10 (Subgrupo de Trabalho do Grupo Mercado Comum) *Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social*. Nesta tese, optou-se por investigar as atas dos encontros da Reunião de Ministros do Interior e do Foro Migratório da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul, criado em 2004, tendo em conta que é o principal fórum para troca de informações a respeito das políticas migratórias nacionais e elaboração de acordos sobre a matéria, bem como um potencial espaço de difusão. Foram analisadas as atas até 2014, pois só estão disponíveis nos arquivos até esse ano, bem como levantados os documentos mais relevantes em relação à questão da mobilidade e da residência de cidadãos do Mercosul. Foi formulado o QUADRO 5, apresentando os documentos centrais relativos à livre circulação de pessoas no bloco e à residência de nacionais do Mercosul.

**QUADRO 5- DOCUMENTOS RELACIONADOS À LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E
RESIDÊNCIA DE NACIONAIS DO MERCOSUL**

continua

Decisão	Tema	Órgão	Referência
Facilitação para cidadãos do MERCOSUL	Circulação	SGT Nº2	Dec. CMC 12/91
Acordo para a aplicação dos controles migratórios de fronteira entre os países do MERCOSUL	Circulação	SGT Nº2	Dec. CMC 5/93
Protocolo Adicional ao Acordo para a aplicações dos controles integrados de fronteiras entre os países do MERCOSUL	Circulação	SGT Nº2	Dec. CMC 12/93
Pontos de Fronteira	Circulação	SGT Nº2	Res. GMC 8/94
Documentos hábeis de cada Estado Parte para traslado de pessoas no MERCOSUL	Circulação	SGT Nº2	Res. GMC 44/94
Recursos necessários para o funcionamento dos controles integrados de fronteiras	Circulação	SGT Nº2	Res. GMC 111/94
Características comuns que deveriam ter os documentos de identificação de circulação	Circulação	SGT Nº2	Res. GMC 112/94
Organismos competentes para realizar intercâmbio direto de informação em matéria migratória	Residência	SGT Nº2	Res. GMC 113/94
Características comuns que deveriam ter os passaportes	Circulação	SGT Nº2	Res. GMC 114/94
Modelo único de Cartão de Entrada e Saída (CES)	Circulação	CT Nº2	Res. GMC 58/96
Documentos hábeis de cada Estado Parte para se transladar entre os países do no MERCOSUL	Circulação	CT Nº2	Res. GMC 63/96
Documentos de cada Estado Parte que habilitam o trânsito de pessoas no MERCOSUL	Circulação	CT Nº2	Res. GMC 75/96
Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo	Migração	CT Nº2	
Características comuns que deveriam ter os passaportes	Circulação	CT Nº2	Res. GMC 40/98
Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Parte do Mercosul	Circulação	SGT Nº2	Dec. CMC 04/99
Acordos sobre trânsito vicinal fronteiriço entre os Estados Partes	Circulação	RMI	Dec. CMC 18/99
Acordos sobre trânsito vicinal transfronteiriço entre os Estados Partes, Bolívia e Chile	Circulação	RMI	Dec. CMC 19/99
Regulamentação do regime de trânsito vicinal fronteiriço entre os Estados Partes	Circulação	RMI	Dec. CMC 14/00
Regulamentação do regime de trânsito vicinal fronteiriço entre os Estados Partes, Bolívia e Chile	Circulação	RMI	Dec. CMC 15/00
Acordo de Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL	Residência	RMI	Dec. CMC 44/00
Acordo de Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile	Residência	RMI	Dec. CMC 45/00
Instalação de Canais Privilegiados de entrada em Aeroportos para Cidadãos do MERCOSUL	Circulação	RMI	Dec. CMC 46/00
Instalação de Canais Privilegiados de entrada em Aeroportos para Cidadãos do MERCOSUL, Chile e Bolívia	Circulação	RMI	Dec. CMC 47/00

continuação

Decisão	Tema	Órgão	Referência
Acordo sobre Dispensa de Vistos entre Estados Partes em categorias especiais	Residência	RMI	Dec. CMC 48/00
Acordo sobre o Benefício da Justiça Gratuita e Assistência Gratuita entre os Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile	Circulação/ direitos humanos	FCCP	Dec. CMC 50/00
Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile	Residência	RMI	Dec. CMC 26/02
Acordo de Regularização Migratória Interna de Cidadãos do MERCOSUL	Residência	RMI	Dec. CMC 28/02
Acordo de Regularização Migratória Interna de Cidadãos do MERCOSUL	Residência	RMI	Dec. CMC 28/02
Acordo sobre Residência para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL	Residência	RMI	Dec. CMC 28/02
Acordo sobre Residência para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile	Residência	GS	Dec. CMC 28/02
Acordo para a criação do Visto MERCOSUL sobre serviços	Residência	RMI	Dec. CMC 16/03
Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios	Livre circulação	RMI	
Acordo Contra o Tráfico Ilícito de Migrantes entre os Estados Partes do MERCOSUL	Residência	RMI	Dec. CMC. 37/04
Acordo Contra o Tráfico Ilícito de Migrantes entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile	Residência	RMI	Dec. CMC. 37/04
Documento de Viagem Provisório	Circulação	FCCP	Dec. CMC. 38/04
Declaração de Montevideu contra o Tráfico de Pessoas	Tráfico de Pessoas	RMI	
Acordo para a Concessão de um prazo de 90 dias aos turistas nacionais dos Estados Partes e Associados	Circulação	FCCP	Dec. CMC 10/06
Acordo sobre Gratuidade de Vistos para Estudantes e Docentes dos Estados Partes do MERCOSUL	Circulação/ Residência	FCCP	Dec. CMC. 21/06
Relação Nominal de pontos de fronteira de controles integrados entre os Estados Partes	Circulação	CT N°2	Res. GMC. 29/07
Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes e Estados Associados	Circulação	RMI FCCP	Dec. CMC 18/08
Adesão da República do Peru ao Acordo sobre Residências para nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile	Residência	RMI	Dec. CMC. 4/11
Acordo modificatório do Anexo do Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes e Estados Associados	Circulação	RMI FCCP	Dec. CMC. 14/11
Adesão do Equador ao Acordo sobre Residências para nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile	Residência	RMI	Dec. CMC. 21/11
Segundo Protocolo Adicional ao Acordo de Recife	Circulação	RMI FCCP	Dec. CMC 7/12
Acordo para a criação da Rede de Especialistas em Seguridade Documental Migratória do MERCOSUL e Estados Associados	Circulação	RMI	Dec. CMC. 8/12

conclusão

Decisão	Tema	Órgão	Referência
Ata da Adesão da República da Colômbia ao Acordo sobre Residências para nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile	Residência	RMI	Dec. CMC. 20/12
Ata da Adesão da República da Colômbia, do Equador e da República Bolivariana da Venezuela ao Acordo modificatório do Anexo do Acordo sobre Documentos de Viagem do MERCOSUL	Circulação	RMI	Dec. CMC. 21/12
Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL	Residência	RMI	Dec. CMC. 36/12
Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados	Refugiados	RMI	.
Plano de Circulação de Trabalhadores	Residência		Dec. CMC. 11/13
Ata da Adesão da República do Peru ao Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile	Circulação	RMI	Dec. CMC. 15/13
Plano de Funcionamento do Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul (SIMERCOSUL)	Circulação	FCCP	Dec. CMC 16/14
Acordo de Complementação do Acordo de Recife em Matéria Migratória	Circulação	FCCP	Dec. CMC 18/14
Mecanismo de Articulação para a Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico Internacional	Migração forçada/ direitos humanos	RMI	Dec. CMC 26/14
Acordo Modificatório do Acordo para a Concessão de um prazo de 90 dias aos turistas nacionais dos Estados Partes e Associados	Circulação	RMI	Dec. CMC 36/14
Segundo Acordo Modificatório do Anexo do Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados	Circulação	RMI	Dec. CMC 37/14
Acordo sobre Documentos de Viagem e de Retorno entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados	Circulação	RMI	Dec. CMC 46/15
Acordo sobre Registro Migratório Eletrônico	Circulação	RMI	Dec. CMC 53/15

FONTE: A autora (2016). Adaptado de Modolo (2014); Mercosul (2016).

Pela análise do QUADRO 5 contendo os documentos do bloco, pode-se concluir que a maior parte das normas emanadas do Mercosul no âmbito da livre mobilidade trata da questão da circulação. Esse tema foi abordado nos acordos desde a criação do Mercosul em 1991. O organismo responsável pela elaboração dessas normas de circulação no início do processo era o Subgrupo de Trabalho N°2 denominado Assuntos Aduaneiros, vinculado ao GMC. Esse órgão foi substituído pela Comissão Técnica N° 2, a qual era vinculada à Comissão de Comércio (MERCOSUL, 2016).

Nos últimos anos, mais precisamente a partir de 1999, a Reunião de Ministros do Interior passou a ter importância na elaboração de normas migratórias, especialmente em relação à residência dos nacionais do Mercosul. O Fórum de Consulta e Concertação

Política, particularmente o Grupo de Trabalho do GMC Assuntos Jurídicos e Consulares, ficou encarregado de certas normas que produziram, por exemplo, o Segundo Protocolo de Recife.

A partir de 2010 passou-se à discussão do cidadão do Mercosul, cujo conceito foi fundamentado em um Estatuto da Cidadania do Mercosul, aprovado pela Decisão No. 64/10, que deve estar implementado de modo integral até 2021, nos 30 anos de fundação do bloco. Conforme prevê o artigo 7º.

O Plano de Ação deverá estar integralmente implementado no 30º aniversário do MERCOSUL. O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL poderá ser instrumentalizado por meio da assinatura de um protocolo internacional que incorpore o conceito de “Cidadão do MERCOSUL” e forme parte do Tratado de Assunção. (MERCOSUL, 2010, s.p.)

Em 2010, o Alto Representante Geral do Mercosul solicitou que os trabalhos relativos ao Plano de Ação para o Estatuto de Cidadania do Mercosul fossem acelerados. Esse tema foi discutido em 2010 no Fórum Migratório do Mercosul. O Estatuto de Cidadania do Mercosul, juntamente com o Plano de Ação, referem-se a uma estratégia regional de desenvolvimento de uma perspectiva mais abrangente da questão do cidadão, abarcando questões culturais, educativas, comerciais, sociais, econômicas e jurídicas. Os direitos previstos pelo Estatuto associam-se a direitos políticos, relacionados a transporte e comunicação.

Art. 2º – O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL estará integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e se conformará com base, entre outros, nos seguintes objetivos oportunamente elencados nos Tratados Fundamentais do MERCOSUL e na normativa derivada: - Implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região - Igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL - Igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação. (MERCOSUL, 2010, s.p.)

Para alcançar os objetivos gerais, os elementos integrados ao plano relacionam-se às seguintes onze esferas: i) circulação de pessoas; ii) fronteiras; iii) identificação; iv) documentação e cooperação consular; v) Trabalho e Emprego; vi) Previdência Social; vii) Educação; viii) Transporte; ix) Comunicações; x) Defesa do Consumidor; e xi) Direitos políticos.

Dois temas merecem destaque, a educação superior e a questão de direitos políticos, por sua relevância para a questão da livre mobilidade e direitos humanos. No

que tange à educação, que é um elemento central para assegurar a garantia da igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros, o Estatuto define as seguintes tarefas:

- 7.1 Simplificação dos trâmites administrativos para efeitos da equivalência de estudos e títulos de ensino superior.
- 7. Aprofundamento do Sistema ARCUSUL para a equivalência plena de cursos superiores no MERCOSUL.
- 7.3 Criação de um Acordo-Quadro de Mobilidade para a consolidação de um espaço de mobilidade. (MERCOSUL, 2010, s.p.)

No que se refere à questão dos direitos políticos concedidos, esta merece maior atenção, pela sua complexidade. O Estatuto prevê:

Avaliar as condições para avançar progressivamente no estabelecimento de direitos políticos, de acordo com as legislações nacionais que regulamentem seu exercício, em favor dos cidadãos de um dos Estados Partes do MERCOSUL que residam em outro Estado Parte de que não sejam nacionais, incluindo a possibilidade de eleger parlamentares do MERCOSUL. (MERCOSUL, 2010, s.p.)

Como o próprio Estatuto argumenta, a concessão de direitos políticos é definida por cada Estado-membro, o que exigiria mudanças nas legislações nacionais para adequar-se à normativa mercosulina. Na Argentina, à título de ilustração, cada província define seu regime eleitoral de modo independente, o que torna a harmonização ainda mais complexa (MODOLO, 2010).

Ao realizar-se um balanço do Estatuto, conclui-se que a noção de cidadão do Mercosul insere uma visão ampla da cidadania, ao criar a concepção de um indivíduo em condições de participar em pé de igualdade com os nacionais de espaços da vida econômica, social, cultural, política e religiosa. Esse documento concebe uma visão humanizada do imigrante, não apenas como fator trabalho, ao atribuir a ele a figura de ator político, agente de comunidade religiosa, estudante, dentre outras.

3.3 POLÍTICA MIGRATÓRIA NO MERCOSUL ENTRE 1991 E 2001: ÊNFASE SOBRE O ASPECTO ECONÔMICO

A tese reconstituirá o processo de negociação e formação da agenda migratória do Mercosul, acompanhando como alguns temas são inseridos na agenda de debates do Mercosul e se conformam em acordos assinados pelos Estados, a partir da investigação das atas das Reuniões de Ministros do Interior do Mercosul.

Optou-se por analisar esses encontros, pois as iniciativas de Acordos migratórios partiram da RMI e do FEM, que foi criado apenas em 14 de abril de 2004, sendo assim esse espaço é decisivo no processo de formulação da agenda do bloco. Até essa data, as discussões sobre temas migratórios ocorriam nas comissões técnicas da Reunião de Ministros do Interior (MERCOSUL, 2016).

A inclusão do tema migrações na agenda do Mercosul ocorreu de modo incipiente. No Tratado de Assunção não há referência ao tema da migração, apenas aparece a expressão “circulação de fatores de produção”, sendo um deles as pessoas ou trabalhadores (MERCOSUL, 1991).

Além disso, não existe uma Comissão do Parlamento ou um Subgrupo de Trabalho que trate o tema de modo exclusivo como já apontado na seção anterior. O primeiro Subgrupo de Trabalho a discutir a questão foi o Subgrupo de Trabalho N°. 11, denominado “Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social” que funcionou entre 1991 e 1995. Esse órgão possuía uma Comissão para tratar a temática migratória. O órgão mais relevante na questão da migração é o Foro Especializado Migratório do Mercosul (FEM), que agrupa os Ministros do Trabalho dos Estados Membros. A Reunião de Ministros do Interior do Mercosul (RMI) se encontra desde 1997. A primeira reunião que tratou do tema migratório ocorreu em 30 de maio de 1997 e discutiu o intercâmbio de informação referente à legislação migratória doméstica. (MERCOSUL, 1997a).

Sobre o tema da circulação, o Conselho Mercado Comum (CMC) em 1991 definiu a instalação de portos e canais preferenciais para cidadãos e residentes dos países da região para tornar a circulação mais fácil. Em 2000 foram instalados canais privilegiados em aeroportos para dar um tratamento especial para os nacionais do Mercosul, o que representa um avanço na questão (MODOLO, 2015).

Para viabilizar a circulação, em 1993, foi debatida a possibilidade de criação de um único documento ou passaporte Mercosul. Em 1994, foram definidas as características comuns para os passaportes com vistas a coordenar os critérios para a questão dos documentos de identidade. Esses elementos são a cor do passaporte, que é azul escuro e com a inscrição “Mercosul”. Neste ano, passou a vigorar o Documento de Viagem Provisório do Mercosul que permite o retorno ao Estado de origem (MERCOSUL, 1993a; 1994a).

Nesse período, formulam-se mecanismos de cooperação no âmbito do controle fronteiriço. Um documento central assinado em 1993 é o Acordo de Recife, que buscou

estabelecer um controle unificado de entrada e saída entre os países do bloco. No Acordo foi definido o controle integrado de fronteiras, como

[...] a atividade realizada em um ou mais lugares, utilizando procedimentos administrativos e operacionais compatíveis e semelhantes de forma sequencial e, sempre que possível, simultânea, pelos funcionários dos distintos órgãos que intervêm no controle. (MERCOSUL, 1993b, s.p.)

Na metade dos anos 1990, seguem-se as discussões sobre os documentos de identificação para regular a mobilidade de pessoas (AGUIRRE; MERA; NEJAMKIS, 2010). Em 1996, é aprovado um modelo único de Cartão de Entrada e Saída, que passou a ser adotado por todos os Estados (MERCOSUL, 1996a; 1998b).

Um elemento relevante da questão da circulação no espaço regional foi a tentativa de aprimorar o sistema de identificação de pessoas para verificação da autenticidade dos passaportes. Para supervisionar o processo, foi fundado o Centro de Consulta de Documentos Pessoais do Mercosul (CCDM), criado para garantir a informação sobre indivíduos que se estabeleçam no território dos quatro Estados membros. Sobre a identificação de documentos válidos para a viagem, uma série de normas foram definidas nos anos 1990, mas nenhuma delas entrou em vigor.

Ainda que os debates dos primeiros anos do Mercosul tenham se centrado em matéria de controle fronteiriço, foi produzido, em 1997, o primeiro documento sobre direitos sociais dos migrantes: o Acordo Multilateral de Seguridade Social. Esse documento buscava estabelecer normas comuns para assegurar os direitos de seguridade social aos trabalhadores migrantes (MERCOSUL, 1997b).

Em 27 de janeiro de 1998, os Ministros de Brasil, Paraguai e Argentina acordaram na RMI sobre a troca de informação sobre benefícios concedidos a estrangeiros e discutiram os controles realizados na zona da tríplice fronteira. Ainda, foi discutida a implementação de um sistema de selos para estrangeiros com o visto negado, para melhorar o controle na área (MERCOSUL, 1998b). Em fevereiro de 1998 o Ministro da Argentina apresentou, na Comissão de Assuntos Migratórios da RMI, uma proposta para a criação de uma Unidade Tripartite de Controle de Permanência, o que foi negado por Brasil e Uruguai pela incapacidade de adequar isso às legislações nacionais. A partir da ideia apresentada se deu um processo conjunto de modificação na proposta política encabeçada pela Argentina e alterada pelo Brasil, que já realizava esse tipo de controle informatizado de censo de estrangeiros. Há, nesse sentido, uma difusão de modelos,

mediante combinação de políticas e inspiração de ideias, porém a política em si não é idêntica. Nessa mesma ocasião Brasil e Argentina destacaram a necessidade de se alcançar um acordo para a implementação do cartão de Trânsito Vicinal Fronteiriço, o que foi rechaçado pelo Paraguai. O Brasil propôs uma conexão entre os bancos de dados dos países, o que foi bem aceito pela Argentina e o Paraguai indicou que não possuía um sistema desenvolvido (MERCOSUL, 1998c).

A Subcomissão de seguimento e controle, dos grupos de delitos e migração da RMI, se reuniu em 29 e 30 de outubro de 1998. Nessa ocasião Uruguai e Chile (Estado associado) manifestaram interesse em participar da troca de informação entre repartições consulares que, segundo o representante da Argentina, estava funcionando de modo exitoso (MERCOSUL, 1998d).

Na reunião da Comissão Técnica da RMI de 19 de novembro de 1998, a Argentina propôs um projeto relacionado à Informatização do Trânsito Vicinal Fronteiriço (TVF) na zona da Tríplice Fronteira, mediante a implementação de um Cartão de Trânsito Vizinheiro Transfronteiriço, o qual sofreu uma série de objeções por parte dos demais Estados (MERCOSUL, 1998e). O projeto só foi aceito pelos outros membros na reunião de 18 e 19 de maio de 2000 da RMI, mas nesta ocasião foram sugeridas modificações (MERCOSUL, 2000a), o que postergou a aprovação para a reunião de 16 de junho de 2000, na qual os Ministros ratificaram o Acordo sobre regulamentação de regime de Trânsito Fronteiriço entre os Estados partes do Mercosul (MERCOSUL, 2000b). Identificou-se um processo de inspiração das ideias da Argentina e de síntese de diferentes políticas nacionais da Argentina e dos demais Estados (MERCOSUL, 2006).

No ano de 1999, foi constituído o TVF que estabeleceu regras para os movimentos entre fronteiras. Foi definida a possibilidade de se fornecer autorizações para atravessar as fronteiras por até 72 horas. Desde o início do bloco, os cidadãos do Mercosul não precisavam de visto para entrada como turista nos países membros. No tema do controle de fronteiras, estabeleceu-se o Acordo de Recife e o Protocolo Adicional Regulamentado, de 1993, que buscavam coordenar as atividades de controle nas fronteiras da região, bem como os recursos necessários para atingir o fim da integração nesta área. Definiu-se um modelo único de Cartão de Entrada e Saída, que harmonizou a entrada nas diferentes vias (MODOLO, 2015).

Um tema que recebeu atenção no início do processo, além da questão do Registro de Estrangeiros e do Trânsito Transfronteiriço, foi o desenvolvimento de uma estratégia comum frente ao tráfico de pessoas, encabeçada pela Argentina, que propôs

um Protocolo Regional sobre Tráfico de Pessoas e Migração Ilegal. Esse documento se conformou na “Declaração de Assunção em matéria de Tráfico de Pessoas e Tráfico Ilícito de Imigrantes”, aprovada em 8 de junho de 2001 (MERCOSUL, 2001a). Esse tema foi discutido durante todo o ano de 2001 e 2002 (MERCOSUL, 2001; 2002).

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

No presente capítulo, concluiu-se que o Mercosul balizou inicialmente sua política migratória pelo exemplo da União Europeia da livre circulação de nacionais do bloco, com uma postura mais conservadora em relação à outorga de direitos para nacionais de Estados terceiros, o que será investigado em mais profundidade ao longo da tese.

Neste capítulo foi possível verificar que, inicialmente, a temática laboral recebeu maior destaque dentro do bloco, a partir da assinatura da Declaração Sociolaboral. O QUADRO 4 sintetizando os documentos relativos à migração no Mercosul revelou que a questão da circulação de pessoas é a prioridade no bloco e, em menor medida, a questão da Residência. A partir dos anos 2010 a questão da figura do cidadão do Mercosul se mostrou mais central, quando foi formulado o Estatuto da Cidadania do Mercosul, como resultado da ratificação dos Acordos de Residência em 2009.

A partir da análise, pode-se verificar que a evolução da temática migratória se deu de forma lenta no Mercosul dentro da RMI, com uma preocupação nos primeiros dez anos em garantir a circulação na região, com relação a temática do controle das fronteiras. Havia uma preocupação marginal em expandir e harmonizar os direitos dos imigrantes ou combater a ilegalidade. Na sequência será estudada a legislação migratória após 2002, com o objetivo de verificar se existe um avanço maior no tema e se há uma maior preocupação com questões sociais, demonstrando que a política migratória avançou em função da alteração da percepção coletiva do bloco sobre a migração.

4 POLÍTICA MIGRATÓRIA NO MERCOSUL A PARTIR DA ASSINATURA DO ACORDOS DE RESIDÊNCIA (2002-2015)

Neste capítulo será investigada a fase da construção de políticas migratórias mais intensas no Mercosul, que se inicia em 2002 após a assinatura dos Acordos de Residência do Mercosul sem ter sido finalizada até 2016. Essa etapa é marcada por um avanço da discussão sobre temas voltados aos direitos humanos, tais como o combate ao tráfico de pessoas e a fiscalização da adoção da normativa referente à residência no Mercosul. Discutiremos, então, como foi construída a figura do residente do Mercosul, a partir do acompanhamento da negociação sobre os Acordos de Residência e das ferramentas adotadas para promover a livre circulação entre os Estados-membros do Mercosul e Associados.

Na primeira seção, será avaliada a evolução das negociações sobre política migratória no bloco, a partir de 2002, quando argumentamos haver uma alteração nos objetivos do bloco e uma expansão da agenda socioeconômica, até 2015, pela disponibilidade das atas das reuniões dos órgãos. Os dois organismos que serão estudados são: o Foro Especializado Migratório da RMI e, na sequência, o Subgrupo de Trabalho do Grupo Mercado Comum, N°10 – *Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social*.

Na sequência, será empreendido o acompanhamento das negociações do Acordo de Residência do Mercosul, a compreensão de seus propositores e seu real significado prático. Depois, será investigado o processo de incorporação nacional dos Acordos de Residência. Por fim, será estudada a política imigratória para cidadãos terceiros ao bloco, ou seja, o tema do refúgio e apátridas.

4.1 O FORO ESPECIALIZADO MIGRATÓRIO DO MERCOSUL ENTRE 2002 E 2015 E OS DEBATES SOBRE CIRCULAÇÃO E RESIDÊNCIA

O aparato institucional do Mercosul é complexo, sendo necessário, primeiramente, esclarecer como se dá a tomada de decisão dentro do bloco e a responsabilidade de cada instituição na elaboração da política migratória.

Existem dois organismos competentes para tratar da questão migratória. O primeiro deles é o Foro Especializado Migratório do Mercosul (FEM), criado em 2004 no âmbito da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul, para substituir as Comissões

Técnicas sobre migração. Formam parte do FEM os Ministros do trabalho de cada Estado-membro e associado e funcionários das autoridades migratórias nacionais. O FEM elabora acordos que são elevados ao Conselho do Mercado Comum, que é o órgão executivo do bloco, responsável por aprovar as decisões do Mercosul. Sendo assim, o FEM é a instituição mais importante na determinação da pauta de debates migratórios do Mercosul, de onde emanam as principais decisões sobre circulação, residência, imigração, refugiados, entre outros temas associados a questão migratória.

O segundo organismo que tem competência para debater questões migratórias, atreladas à questão laboral, é o Subgrupo de Trabalho do Grupo Mercado Comum, No. 10, denominado Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade. Contudo, Esse SGT é composto por delegações dos Estados-membros e associados formadas por representantes da sociedade civil, de entidades sindicais e empresarias. Porém, o SGT 10 não tem a capacidade de impor normas, funcionando como um espaço de debate entre agentes da sociedade civil dos Estados Partes, tendo uma participação limitada sobre a formulação de Acordos, apenas trazendo temas para a discussão no GMC. O Parlamento do Mercosul também está apto para discutir a questão migratória, porém, por ter apenas função consultiva, não participa diretamente dos debates sobre migração. Portanto, justifica-se a necessidade de analisar a memória institucional do FEM, pois as principais normas sobre migração foram gestadas nesse organismo.

Na reunião de 24, 25 e 26 de abril de 2002 da Comissão Técnica da Reunião de Ministros do Interior (anterior ao FEM) em Buenos Aires, a Argentina mencionou que estava realizando um estudo dos cidadãos chilenos residentes no Sul de seu território, para observar a incidência de seu regresso ao país de origem. O Chile apresentou dados estatísticos sobre o ingresso e saída de nacionais do Mercosul a seu país. Por sua vez, o Brasil fez referência à possibilidade de iniciar uma análise sobre a situação dos cidadãos do bloco residentes fora da região, o que demonstra um atraso do país a respeito da construção de informações sobre a questão (MERCOSUL, 2002a). Nesta ocasião, não houve um resultado empírico em termos de elaboração de Acordos migratórios.

No encontro de maio de 2002 da Reunião de Ministros do Interior, a Argentina apresentou um anteprojeto de Acordo para o tratamento diferenciado de cidadãos do Mercosul e Associados na tramitação da regularização migratória no território de um dos Estados partes ou Associados, sem haver a necessidade de sair do mesmo. Nesse momento, as delegações saudaram a iniciativa e concordaram em começar a desenvolver o tema proposto no GT Migratório (MERCOSUL, 2002b). Esse anteprojeto foi o germe

para o Acordo de Residência dos Estados parte do Mercosul, aprovado em 2002, que será melhor investigado na sequência. A Argentina exerceu papel relevante por sua *expertise* no tema. Observa-se a intenção clara da Argentina em liderar a questão migratória no bloco e conduzir os debates sobre o tema, transferindo políticas internas.

A primeira reunião do FEM, realizada entre 14 e 16 de abril de 2004, garantiu a incorporação do Peru aos Acordos de Residência do Mercosul, que foram assinados em 2002 (MERCOSUL, 2004a). Novamente por iniciativa argentina, considerou-se a necessidade da criação de uma reunião de Diretores de Migrações dentro do Foro Migratório, que foi estabelecida em 11 de junho de 2004 (MERCOSUL, 2004c). Outra conquista importante ocorreu no encontro de 10 e 11 de maio de 2004, a respeito de um projeto de “Declaração de Princípios sobre a Política Migratória no Mercosul e Estados Associados” que foi assinada na reunião extraordinária de Ministros do Interior no Chile (MERCOSUL, 2004b). A “Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios”, assinada em 17 de maio de 2004, (MERCOSUL, 2004d) é um avanço importante na coordenação da política migratória do bloco.

A delegação paraguaia apresentou, na reunião de 27 a 29 de abril de 2005, propostas para cursos de capacitação na área migratória, o que demonstrou uma preocupação com a especialização, em dois temas: funcionários de fronteira e outro em matéria de residência e admissão, os quais foram realizados com auxílio da Organização Internacional de Migrações (OIM). No que tange à capacitação sobre refúgio, a delegação paraguaia solicitou o apoio do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) (MERCOSUL, 2005a). Em 31 de maio de 2005, em Assunção, aprovou-se a fusão do FEM com o Grupo de Trabalho (GT) do Grupo Mercado Comum de Controle Migratório (MERCOSUL, 2005b).

No encontro de 15 a 17 de novembro de 2005, a Argentina apresentou a reativação da ideia do Programa “Pátria Grande”, que consistia em um Programa de Regularização Migratória de nacionais do Mercosul, o qual será melhor investigado no capítulo 7, informando que havia iniciado o programa de modo unilateral (MERCOSUL, 2005c). Em 18 de novembro de 2005, os Ministros aprovaram a Declaração de Montevideu contra o tráfico de pessoas no Mercosul e Estados Associados, bem como assinaram a Declaração sobre o Programa “Pátria Grande”, proposta pela Argentina (MERCOSUL, 2006a). Essa Declaração, conforme atestado em entrevista pelo então Diretor Nacional de Migrações, Ricardo Eusébio Rodríguez, representou uma evidência

da transferência do Programa Pátria Grande para os demais Estados do bloco (RODRIGUEZ, 2007).

Em Mar del Plata, no encontro de 20 a 23 de março de 2006 a delegação argentina sugeriu a troca de esquemas de normas migratórias entre os Estados no sentido de garantir a harmonização efetiva. Pela primeira vez houve uma preocupação com a convergência das normas internas, demonstrando o intuito de formular uma política migratória regional. Outras duas questões centrais debatidas nessa ocasião foram: i) a proposta argentina de elaborar um compilado de normas e declarações do Mercosul sobre a questão migratória e ii) o projeto do “Passaporte MERCOSUL”, apresentado desta vez pelo Brasil, que foi discutido nas reuniões seguintes (MERCOSUL, 2006a).

No encontro de 8 a 10 de maio de 2006, a Argentina apresentou um documento demonstrando o propósito da harmonização, o que revelou, novamente, o protagonismo deste agente na transferência de políticas para o Mercosul. A delegação argentina liderou também um projeto de Acordo referente à harmonização do prazo de permanência aos nacionais dos Estados partes quando o motivo do deslocamento é turismo. Durante todas as reuniões do ano de 2006 a Argentina apresentou resultados sobre o Programa de Regularização “Pátria Grande”. Isso indica conforme revelado nas entrevistas com os especialistas Raísa Cetra (2016), Modolo (2016) e Cernadas (2016) e o representante da DNM, Federico Augusti (2016), a intenção da Argentina em difundir regionalmente o Programa, apostando na demonstração dos resultados empíricos do Programa. O Brasil apresentou seu programa doméstico de “Modernização, Agilização, Melhoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego internacional”, o qual passou a vigorar no final de 2006 em todas as regiões de fronteira, o que demonstrou o intuito do Brasil de difundir seus modelos e políticas (MERCOSUL, 2006b).

Em março de 2007, o Uruguai apresentou sua nova lei migratória, que estava sendo estudada pelo Parlamento. A tese demonstrará que a lei uruguaia foi inspirada na normativa migratória argentina. Ainda neste ano, foi aprovada a Lei de Refúgio do Uruguai, de 9 de dezembro de 2006, evidenciando um movimento de abertura do Uruguai aos imigrantes (MERCOSUL, 2007a). Em outubro de 2007, o Brasil propôs no FEM a possibilidade de incluir a carteira de identidade dentre os documentos aceitos para circulação na região (MERCOSUL, 2007b).

Sobre a transparência e o fornecimento de informações ao público, a Argentina propôs, na reunião de março de 2008, a elaboração de uma memória institucional do FEM para analisar o avanço das discussões na área (MERCOSUL, 2008a). Essa memória

institucional foi uma das mais importantes fontes de consulta da tese, apresentando indícios da transferência. Em relação à expansão dos direitos, foi discutido, em 10 de junho de 2008, um acordo apresentado pela Argentina sobre a “Implementação da base de dados compartilhada de crianças e adolescentes em situação de Vulnerabilidade do Mercosul e dos Estados-Associados”, (MERCOSUL, 2008b), que foi aprovado em 13 de junho pelos Ministros do Mercosul (MERCOSUL, 2008c).

Em abril de 2009, foi discutido, pelas delegações, o plano de Ação Bianual sobre segurança pública com cidadania do Mercosul. Os tópicos debatidos foram o combate ao Tráfico de Migrantes e Pessoas e os Mecanismos de Informações. Por iniciativa argentina, nas reuniões de 2009, foi discutida a possibilidade de se elaborar um guia de orientação em matéria de mobilidade regional para facilitar a aplicação dos Acordos de Residência, demonstrando o engajamento da argentina com o avanço da normativa na região (MERCOSUL, 2009a).

O tema do tráfico de pessoas e migrantes esteve presente na pauta na reunião de maio de 2009. Ainda neste encontro, foi tratado o tema do refúgio e da participação do Mercosul no sistema de refúgio, indicando a necessidade da realização de oficinas sobre o tema para facilitar a aplicação dos Acordos de Residência (MERCOSUL, 2009b), que segue em pauta no Foro até o ano de 2016. Os Ministros autorizaram alguns acordos em maio de 2009 para serem elevados ao GMC, quais sejam: “Simplificação de legislações entre os Estados-Parte do Mercosul e Estados Associados”, que buscava facilitar a legislação com fins migratórios e o “Acordo para Implementação de uma base de dados compartilhada de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade em matéria de mobilidade regional para facilitar a aplicação dos Acordos de Residência” (MERCOSUL, 2009c). Em agosto de 2009, foi feito um debate comparativo das infrações e sanções previstas nas Leis Migratórias de cada país, o que demonstra interesse aprimorar a aplicação dos AR (MERCOSUL, 2009d). Em outubro de 2009 ocorreu, finalmente, a ratificação dos Acordos sobre Residência para nacionais dos Estados-partes do Mercosul e Estados associados. Os ministros discutiram, através da Declaração de Montevideu sobre o Acordo de Residência, a importância deste acordo para o avanço da política migratória no bloco (MERCOSUL, 2009e).

A partir da expansão da circulação de pessoas na região, promovida pelo Acordo de Residência, verificou-se, a partir de 2010, uma preocupação maior em uniformizar a política imigratória dos Estados-Parte, através de várias iniciativas como, por exemplo, a promoção de cursos sobre Proteção Internacional de Refugiados. Uma discussão

relevante realizada em março de 2010 foi a “Proposta de modificação do Acordo de Recife sobre Controles Integrados de Fronteira”. A delegação da Argentina propôs uma busca para atingir a simultaneidade dos controles, a partir da implementação de um mesmo local para entrada e saída de ambos os países, integrando o processo de controle, o que requeria um sistema compartilhado de dados. Outra discussão que demonstra a orientação para uma coordenação da política migratória é a proposta de disposições sobre proteção de refugiados, em que se busca facilitar a entrada dos refugiados. Neste encontro foi elaborado o “Acordo para a criação de Cursos de Formação em Matéria Migratória e de Proteção Internacional de Refugiados”, para capacitar profissionais para lidar com as questões acima expostas. Propôs-se, ainda, pela delegação brasileira, a elaboração de estatísticas migratórias conjuntas para se analisar as tendências dos fluxos migratórios e promover o intercâmbio de informações (MERCOSUL, 2010a). Essas informações revelam que, a partir de 2010, o Brasil passou a atuar mais ativamente como proponente de normas no Mercosul, buscando destacar-se na questão da proteção dos direitos humanos dos imigrantes, especialmente refugiados e apátridas.

Em novembro de 2010, foi assinada a “Declaração de Brasília sobre a entrada em vigência das normas emanadas das Reuniões de Ministros do Mercosul e Estados Associados”, para assegurar a adesão, por parte dos Estados-membros, às normas formuladas pelo fórum (MERCOSUL, 2010b).

Na reunião de 2011, a partir do ingresso da Bolívia ao Acordo de Residência do Mercosul, a Argentina apresentou um projeto para elaborar um Acordo sobre normas Migratórias do Mercosul, com fins de uniformizar os procedimentos migratórios. (MERCOSUL, 2011a). Neste ano, foi discutido o intercâmbio de base de dados sobre pessoas que não foram localizadas e informações sobre o enfrentamento do Tráfico de Pessoas com fins de exploração laboral. O Brasil, em maio de 2011, demonstrou não desejar a construção de uma política que trate de Estados terceiros, ao defender um acordo para controle transfronteiriço que contemplasse apenas os nacionais do Mercosul, sem conceder tratamento preferencial a nacionais de outros Estados (MERCOSUL, 2011b).

O Estatuto de Cidadania do Mercosul, que já foi abordado no presente trabalho, foi defendido, sendo que houve uma discussão nas reuniões em 2011 para incluir o tema migratório no documento. Um Projeto de Visto de Turismo comum aos países do Mercosul foi discutido em novembro de 2011, o qual foi proposto pelo Brasil e relaciona-se à ideia de uma política migratória comunitária. Ainda nesta reunião, o Brasil apresentou o projeto de Declaração sobre Gênero, Migração e Desenvolvimento, o qual

indica a mudança de abordagem do bloco em relação ao tema migratório ao associar migração a direitos humanos, o que foi possível a partir da reinvenção do bloco abordada no capítulo 1. A Argentina nesta ocasião solicitou aos Ministros que retomassem a discussão sobre proteção internacional de refugiados, devido à relevância que tem tido a questão nos últimos anos (MERCOSUL, 2011b; 2011c). No final de 2011, os Ministros comemoraram a entrada do Peru e do Equador nos Acordos de Residência do Mercosul e Estados Associados (MERCOSUL, 2011d).

No encontro de março de 2012 foi negociado um projeto para criar uma Rede de Especialistas em Segurança Documental do Mercosul, para evitar a fraude de documentos, o qual foi aprovado em junho de 2012 (MERCOSUL, 2012a). Outro ponto tratado foi o tráfico de pessoas, referente ao qual foi proposto um guia para tratar da questão de modo conjunto. Um tema central foi a apresentação do “Programa de ações e atividades para garantir os direitos dos meninos, meninas e adolescentes migrantes e seus familiares”, aprovado em junho de 2012, a partir do qual observa-se uma preocupação relevante em assegurar direitos humanos aos migrantes. Em junho de 2012, foi negociado, também, o Segundo Protocolo Adicional ao Acordo de Recife (MERCOSUL, 2012b).

Um passo importante foi dado no encontro de agosto de 2012, quando na ocasião da discussão sobre refugiados e apátridas, a delegação brasileira propôs a elaboração de um “Estatuto para os Refugiados do Mercosul”, que é uma tentativa de uniformizar a política de recebimento de refugiados, assim como é o caso do Regulamento Dublin na União Europeia. O Brasil destacou a necessidade da adoção de uma política avançada e completa em refúgio, reassentamento e apátrida e os demais Estados saudaram a sugestão, pois alegaram não possuir experiência na questão. Assim, foi acordado que haveria uma troca de experiências e informações sobre a questão, promovendo transferência. O Brasil defendeu a necessidade de se estabelecer um procedimento harmônico sobre a questão dos apátridas. Esse posicionamento ativo do Brasil indica o protagonismo assumido pelo país na questão do refúgio e de apátridas dentro do bloco (MERCOSUL, 2012c).

Na reunião de setembro de 2012 foi discutida a necessidade de se criar um mecanismo específico de proteção de pessoas que migram em situações de emergência, por desastres naturais, climáticos e de caráter humanitário, novamente um tema de política imigratória (MERCOSUL, 2012d). Durante todo o ano de 2012, foi discutido o projeto de Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção de Refugiados. Em novembro de 2012, o Brasil informou que a nova célula de identificação estava em trâmite e incluiria o termo Mercosul (MERCOSUL, 2012e). Os Ministros novamente firmaram

o compromisso de implementar uma política de migração regional baseada nos direitos humanos. Nesta ocasião, ressaltaram a importância do “Declaração de Princípios sobre Proteção dos Refugiados entre os Estados-Partes do Mercosul e Estados Associados” (MERCOSUL, 2012f).

Deu-se continuidade à discussão sobre o projeto de Acordo Único Migratório do Mercosul apresentado pela Argentina em março de 2013. A Argentina propôs, também, a implementação de uma Rede de Intercâmbio de Informação Migratória do Mercosul, para facilitar a troca de informação entre as autoridades migratórias da região. Deu-se seguimento ao debate sobre refúgio, reassentamento e apátrida. Foi discutido o projeto sobre Acordo de Documentos de Viagem dos Estados-Partes, para garantir a validade dos documentos de retorno emitidos por representações consulares, sem necessidade de visto para o trânsito entre os países do bloco (MERCOSUL, 2013a). Na Reunião de junho de 2013, foi discutido o Acordo Migratório Andino como referência para o Acordo Único Migratório do Mercosul, demonstrando que o Mercosul busca referências nas experiências de outros blocos. Observa-se a tentativa de transferir uma política de outro bloco da região para dar legitimidade a política migratória do Mercosul (MERCOSUL, 2013b). Em junho de 2013 os Ministros assinaram o Acordo de Cooperação entre os Estados-Parte do Mercosul e a INTERPOL²⁰, mostrando que o tema da migração passou a ser vinculada ao da segurança (MERCOSUL, 2013c). Neste ano, a discussão girou essencialmente em torno da questão do Acordo Migratório do Mercosul, cuja assinatura foi postergada por sugestão venezuelana (MERCOSUL, 2013d).

Em setembro de 2014 foi proposto o Projeto de *Memorandum* de Cooperação entre a Organização Internacional de Migração e o Mercosul, com o objetivo de cooperação técnica na questão migratória. A delegação argentina apresentou um projeto de modificação da decisão que trata do visto de turistas, com o objetivo de prorrogar a permanência do turista no país de destino, o que foi aceito pelos outros Estados. Além do tema dos refugiados, outro assunto discutido foi a obrigação dos Estados em relação à proteção de crianças e adolescentes incluindo o estabelecimento de procedimentos de identificação (MERCOSUL, 2014a).

Um debate interessante foi a criação de Boas Práticas de Gestão Migratória dentro da reunião do Fórum Migratório, que seria um espaço de troca de experiências sobre avanços nacionais em relação a questão migratória, o que indica a busca pela

20 International Criminal Police Organization- Organização Internacional de Polícia Criminal (tradução nossa).

difusão de modelos e ideias nacionais. Nesta ocasião, a Argentina apresentou as suas iniciativas domésticas: Mesa de Diálogo Migratório, o Programa Síria, dentre outros. O Brasil apresentou a sua política do COMIGRAR, que é uma iniciativa governamental. O Uruguai apresentou a sua nova Lei Migratória, que garantia residência permanente aos nacionais do Mercosul (MERCOSUL, 2014b).

Em novembro de 2014, a Reunião de Ministros aprovou uma série de acordos. O primeiro foi o Acordo sobre Documentos de Viagem do Mercosul e Estados Associados, cujo objetivo é atualizar os documentos vigentes para entrar nos países. O segundo foi o Acordo de Concessão de 90 dias para turistas dos nacionais dos Estados-Parte e Associados. O último foi o projeto de Memorando de Entendimento entre o Mercosul e a Organização Internacional para as Migrações em Matéria de Cooperação Técnica (MERCOSUL, 2014c).

Revelou-se, a partir da análise empreendida, que há uma série de temas discutidos no Foro Migratório de Ministros Mercosul até 2014. Dentre eles destacam-se os seguintes: Controle e registro de estrangeiros, Acordos para livre circulação e residência, tráfico de pessoas, refugiados, coordenação das políticas migratórias e trabalhistas entre os países, passaporte do Mercosul e regularização migratória. Observa-se uma maior inserção de temas voltados aos direitos humanos dos migrantes, especialmente crianças, refugiados e apátridas e uma preocupação em fazer frente à expansão do fluxo de refugiados para a região, o que comprova a mudança da abordagem do tema migratório no Mercosul. Ademais, há um protagonismo nítido da Argentina que direciona os debates sobre migração, sendo a maior proponente de temas dentro do FEM, com o Brasil na segunda posição.

4.2 A QUESTÃO LABORAL DOS IMIGRANTES NO MERCOSUL DENTRO DO SGT 10 DO GRUPO MERCADO COMUM – ASSUNTOS TRABALHISTAS, EMPREGO E SEGURIDADE SOCIAL

No SGT 10 do Grupo Mercado Comum, chamado *Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social*, discutem-se temáticas voltadas à migração e relações trabalhistas. Os encontros ocorrem semestralmente e contam com a participação de representantes empresariais, sindicais e governamentais de cada país. A primeira reunião do Subgrupo aconteceu em 20 de maio de 2005 e estabeleceu três comissões temáticas para tratar de questões pertinentes ao tema emprego, sendo a segunda a de maior

relevância para o presente trabalho, denominada “Emprego, Migrações e formação profissional”. Percebe-se a proeminência da Argentina nesta reunião, por ter proposto, na comissão 3, “Saúde e seguridade no trabalho, Inspeção de Trabalho e Seguridade Social” um referendo de um projeto interno de determinação de requisitos mínimos para exercer o cargo de inspetor de trabalho, o qual foi aprovado. Identificou-se um processo de transferência de uma política doméstica para o nível regional (MERCOSUL, 2005d).

Na segunda reunião do SGT 10, realizada em 27 de outubro de 2005, a Argentina apresentou um documento sobre as prioridades da dimensão sociolaboral do Mercosul e uma proposta de um plano regional de prevenção e erradicação do trabalho infantil. Além disso, a Argentina também apresentou uma proposta sobre circulação de trabalhadores. Na mesma ocasião o Uruguai apresentou um documento com as prioridades a respeito da Seguridade social e saúde no trabalho (MERCOSUL, 2005e). Na reunião de 22 e 23 de junho de 2006, os representantes sindicais dos países, incluindo a Venezuela como observadora, discutiram a pouca atuação de atores sociais na agenda da dimensão laboral e migratória do Mercosul, o que reduzia a importância do tema perante o setor governamental. Neste encontro não houve propostas, mas um compromisso de se fortalecer conjuntamente o aspecto sociolaboral do bloco, pois a avaliação a respeito do avanço da questão foi negativa (MERCOSUL, 2006d).

Na reunião de 24 de maio de 2007 do SGT 10, nota-se uma maior atuação do Brasil, que se comprometeu a elaborar um projeto sobre princípios básicos da seguridade social. Neste momento foi incorporado, no Plano de Livre circulação de autoria da delegação argentina, um componente de seguridade social. O Brasil neste encontro demonstrou uma preocupação com a convergência das questões sociolaborais entre os membros do Mercosul (MERCOSUL, 2007c). Na reunião de 28 de novembro de 2007, dentre os temas discutidos, a Argentina apontou as dificuldades para se estabelecer o Plano Regional de erradicação do trabalho infantil, pelo baixo apoio fornecido pelo FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul). Neste encontro, a delegação argentina relatou a sua experiência bem positiva realizada em setembro daquele ano em relação à inspeção de trabalho nas fronteiras. A partir deste relato, outros Estados (Uruguai e Venezuela), apontaram que realizarão ações conjuntas de inspeção de trabalho nas fronteiras. Revelou-se a busca pela difusão de uma prática nacional argentina para outros países do Mercosul (MERCOSUL, 2007d).

No encontro de 25 de março de 2008, os representantes argentinos propuseram um programa para fiscalização do trabalho infantil nas fronteiras. Outra proposta

importante realizada pela Argentina foi do reconhecimento recíproco das certificações relacionadas a formação profissional, mediante a criação de uma comissão responsável pela avaliação. A iniciativa foi saudada pelas demais delegações e analisada posteriormente. (MERCOSUL, 2008e).

Na reunião de 22 e 23 de outubro de 2008, no Rio de Janeiro, a delegação do Brasil vinculou à proposta argentina um documento brasileiro que serviria de referência para a análise dos pedidos de convalidação de diplomas, denominado “Sistema Nacional de Certificação”. O Brasil apresentou ainda políticas domésticas com o objetivo de permitir a mobilidade na região e possibilitar a integração dos imigrantes no país, como a Casa do Imigrante em Foz do Iguaçu, bem como uma versão prévia da cartilha “Como trabalhar nos países do Mercosul”, que sofreu alterações a partir de inclusões da Argentina (MERCOSUL, 2008f).

No encontro de 18 de maio de 2009, no Paraguai, as delegações brasileira e argentina anunciaram que suas agências de cooperação estavam envolvidas com o projeto de prevenção e erradicação do trabalho infantil, financiando a atuação de quatro técnicos na área (MERCOSUL, 2009f). Na reunião de 4 e 5 de novembro de 2009, o Brasil apresentou a versão final da cartilha “Como trabalhar nos países do Mercosul”, que foi levada à aprovação do Grupo Mercado Comum. Na ata deste encontro, utilizou-se o termo difusão de políticas, com o objetivo de apontar a necessidade de se disseminar as decisões entre as diferentes agências dos governos (MERCOSUL, 2009g).

No encontro de 20 de maio de 2010, a delegação uruguaia destacou alguns aspectos centrais sobre a questão da livre circulação, como o tratamento do emprego na zona de fronteira (MERCOSUL, 2010c). Nesta ocasião, a Argentina apontou que podem ser utilizadas referências de políticas já existentes, destacando as políticas de promoção do emprego nas fronteiras realizadas pelo Brasil. Deste modo, identificou-se um processo de intenção de transferência de uma política nacional brasileira incentivada por um agente externo. Na reunião de 22 de outubro de 2010, realizada no Rio de Janeiro, a Argentina estabeleceu os temas a serem discutidos no Seminário sobre livre circulação de trabalhadores (MERCOSUL, 2010d), que foi realizado dia 14 e 15 de julho de 2011 e o Brasil indicou a quantidade de cartilhas “Como trabalhar nos países do Mercosul” que seriam reproduzidas em espanhol e português (5000 no total) (MERCOSUL, 2011e).

No encontro de 1 de dezembro de 2011, Argentina e Paraguai expuseram a proposta do “Plano Regional para Livre circulação de trabalhadores” e entregaram um plano de trabalho que foi posteriormente aprovado (MERCOSUL, 2011f). No encontro

de 22 de abril de 2012 o Uruguai fez modificações no documento apresentando pela Argentina a respeito do plano regional (MERCOSUL, 2012i).

Na reunião de 28 de novembro de 2012, entre outros temas discutidos, o Brasil reforçou a necessidade de harmonização de estatísticas sobre migração no Mercosul e sugeriu a realização de uma oficina sobre a questão, que teve apoio da OIT (Organização Internacional do Trabalho) e da OIM (Organização Internacional de Migrações) (MERCOSUL, 2012j). No encontro de 11 de abril de 2013, sem a presença do Paraguai, foi discutida a necessidade de atualização da Declaração Sociolaboral do bloco e do fortalecimento da Comissão Sociolaboral. Foi estabelecido o formato representativo de certificado com vistas a promover o diálogo entre o Sistema de formação e o de certificação profissional, o que já havia sido proposto pela Argentina (de modo mais enfático) e Brasil (MERCOSUL, 2013f).

Na última reunião do ano, de 16 de maio de 2013, foi aprovado e elevado à consideração do GMC, o “Plano para facilitar a Circulação de Trabalhadores”. Ainda, o Brasil apresentou um projeto de uma Cartilha sobre Seguridade Social no Mercosul, que foi bem aceita pelas demais delegações (MERCOSUL, 2013g).

Nota-se que os temas centrais discutidos nos encontros do SGT 10 até 2014 foram: o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul (proposto pela Argentina); Plano Regional para erradicação do trabalho infantil; Inspeção de trabalho; Livre circulação de trabalhadores e Reconhecimento de certificação profissional (tema encabeçado pela Argentina). Percebeu-se que há, em comparação ao FEM, menos evidências de disseminação de políticas nacionais, contudo, observa-se alguns indícios de que algumas políticas nacionais foram difundidas pelos delegados. O grau de difusão que predominou nas reuniões do SGT 10 foi a combinação de políticas e, em alguns casos, se observaram emulações e inspirações. Não foram identificadas cópias de políticas. (MERCOSUL, 2014d).

Na sequência serão investigados os processos de negociação dentro do Foro Especializado Migratório do Mercosul e do Subgrupo e Trabalho do Grupo Mercado Comum N° 10 dos Acordos de Residência do Mercosul, com vistas a acompanhar o processo de negociação desde as ideias lançadas nos fóruns de discussão até a assinatura do Acordo. Pretende-se revelar a relevância desses espaços na tomada de decisão sobre o tema, identificando os processos e os graus de transferência nesse tema.

4.3 ACOMPANHAMENTO DAS NEGOCIAÇÕES SOBRE OS ACORDOS DE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL

Buscou-se investigar o desenrolar das negociações no Mercosul a respeito dos Acordos de Residência do Mercosul, por ser o elemento basilar da política migratória e de livre mobilidade no bloco. Observaram-se intenções dentro da instância regional com vistas a criar uma política que diferenciasses os migrantes intrabloco e extrabloco, conferindo aos primeiros um tratamento preferencial.

Na RMI e especialmente dentro do FEM, surgiram decisões a respeito do residente do Mercosul. A primeira discussão que ocorreu na primeira reunião do organismo, no ano de 1997, referiu-se a uma troca de informação sobre a legislação referente aos requisitos para vistos e residência (MERCOSUL, 1997a). Um dos elementos considerado complexo para a concessão da residência é a questão dos antecedentes penais (MERCOSUL, 1998b).

Na sequência foi discutida, a partir de 2000, a questão da homologação dos requisitos necessários para a obtenção da radicação nos Estados-Partes do Mercosul e Estados Associados (MERCOSUL, 2000a). Por sua vez, em 2001, foram trocadas informações sobre cada país a respeito da questão da naturalização e da obtenção de vistos. Vale ressaltar que a questão da harmonização das legislações migratórias era um objetivo estabelecido pelo Artigo 1 do Tratado de Assunção (MERCOSUL, 2001b).

No encontro de 22 de março de 2002 do Foro Migratório da Reunião de Ministros do Interior, a Argentina apresentou um anteprojeto de Acordo para o tratamento diferenciado de cidadãos do Mercosul e Associados na tramitação da regularização migratória no território de um dos Estados partes ou Associados, sem haver a necessidade de sair do mesmo.

A delegação brasileira defendeu a necessidade de discutir o tema proposto no Grupo Especializado de Trabalho Migratório. Nesse momento, as delegações concordaram em permitir a solicitação de residência aos nacionais do Mercosul sem ter que sair do país em que decidiram residir (MERCOSUL, 2001a).

As negociações dos Acordos tiveram continuidade na Comissão Técnica, com o objetivo de concluir o projeto (MERCOSUL, 2002d). Em agosto, houve um debate sobre a questão da abordagem do tema da legalização dos nacionais, que poderia ser pela anistia e na regularização, e a partir de uma recomendação argentina, elegeu-se a regularização

pois não estabelecia a ideia de restrição temporal (MERCOSUL, 2002e). Essa definição remete ao “Programa Pátria Grande” argentino, que permitiu a regularização de uma quantidade elevada de estrangeiros indocumentados advindos de Estados do Mercosul.

De fato, foi na reunião de 11 de outubro de 2002 em Curitiba, que se concretizou o projeto sobre residência no Mercosul. Nesta ocasião, a delegação argentina apresentou um anteprojeto de Acordo sobre Residência Permanente para Nacionais do Mercosul e Estados Associados que sofreu várias alterações que permitiram o consenso sobre o tema para que fosse assinado na reunião seguinte (MERCOSUL, 2002f). Evidencia-se que a iniciativa partiu da Argentina, revelando a difusão de ideias por esse agente, a respeito de um avanço nas legislações nacionais no trato de estrangeiros do Mercosul. As delegações do Brasil, Uruguai e Paraguai ressaltam que esses instrumentos deveriam ser ratificados internamente em seus órgãos legislativos porque promoviam alterações em duas normativas domésticas (MERCOSUL, 2002g).

Foram aprovados, em Salvador, no encontro de 8 de novembro de 2002 e levados ao Conselho Mercado Comum, os seguintes Acordos (MERCOSUL, 2002h)

- i) Acordo 11/02 de Regularização Migratória Interna dos Cidadãos do Mercosul
- ii) Acordo 12/02 de Regularização Migratória Interna dos Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile
- iii) Acordo 13/02 de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL.
- iv) Acordo 14/02 de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile.

O conteúdo dos documentos 11/02 e 13/02 é o mesmo dos 12/02 e 14/02, com a diferença de que nos últimos dois foram incluídos Bolívia e Chile.

No encontro de 8 e 10 de outubro de 2003, a delegação argentina informou que o Acordo de Residência do Mercosul se encontrava pronto para ser votado no Congresso da Nação. Por sua vez, a delegação do Chile manifestou que o projeto estava sendo estudado pelos especialistas de relações exteriores. Os demais Estados não se manifestaram, o que novamente demonstra que a Argentina estava à frente da busca por consenso a respeito desta política, que sofria com as resistências dos demais Estados. Neste mesmo encontro, o Brasil relatou o mecanismo de regularização da contratação recíproca de nacionais adotado com a República de Portugal, o que elucida a tentativa de expor políticas exitosas para que elas sejam difundidas (MERCOSUL, 2003a).

Na reunião do FEM, realizada em Manaus entre 1 e 3 de setembro de 2004, foram analisadas as possibilidades de um Acordo sobre naturalização entre os Estados partes do Mercosul, atrelado a ideia lançada pelo Acordo de Residência, na qual os Estados demonstraram a dificuldade em adequar as suas constituições a essa decisão. Nesta ocasião, a Argentina propôs um acordo para a readmissão de Nacionais em situação irregular, que teve as negociações iniciadas e foi firmado em 22 de novembro de 2004, demonstrando uma emulação de uma política anteriormente adotada na Argentina (MERCOSUL, 2004e). Acordou-se ainda a assinatura da “Declaração de Brasília” sobre a aquisição e aceitação da dupla nacionalidade dos nacionais do Mercosul e Estados Associados, baseada numa proposta peruana (MERCOSUL, 2004f).

No SGT 10 do GMC, a primeira vez que foi mencionada a questão dos Acordos de Residência do Mercosul foi em novembro de 2006, a partir da entrada em vigor do Acordo bilateral de Residência entre Brasil e Argentina, o que revela que o órgão não teve influência sobre a negociação deste acordo, que foi assinado antes da conformação do Subgrupo de trabalho. Deste modo, o presente trabalho não analisará a ação desse organismo na negociação do Acordo de Residência do Mercosul, pois o Acordo foi definido antes da existência deste espaço. Na reunião de outubro de 2008, o SGT 10, por iniciativa argentina, propôs a reavaliação dos acordos bilaterais, em vista do Acordo de Residência, que estava prestes a entrar em vigor (MERCOSUL, 2008e).

A temática da migração revelou-se tema fundamental no processo de integração regional e sobre o qual houve expansão das discussões dentro do FEM e dos SGT do GMC nos últimos anos. O Mercosul tem se mostrado relevante ao possibilitar a transferência de políticas públicas do tema migratório, conforme procuramos mostrar quando examinamos a assinatura dos Acordos de Residência do Mercosul, Estados associados, Bolívia e Chile. Na sequência será analisado o conteúdo dos Acordos de Residência e o significado deste documento para a política migratória regional.

4.4 ANÁLISE DO CONTEÚDO DOS ACORDOS DE RESIDÊNCIA

Analisando-se o conteúdo do Acordo de Residência, identifica-se, no Preâmbulo, uma preocupação em entender a residência como passo fundamental para aprofundar o processo, promover a livre mobilidade de indivíduos e melhorar a situação dos nacionais migrantes dos Estados-Partes. Ademais, indica-se a necessidade de unir esforços para cessar o tráfico de pessoas na região e harmonizar as legislações migratórias

domésticas. O último aspecto do Preâmbulo aponta a urgência em definir uma normativa comum para tramitar a residência aos nacionais dos Estados-Partes e Associados, que é o fim central do Acordo. Segue o Preâmbulo completo do Tratado.

REAFIRMANDO o desejo dos Estados Partes do MERCOSUL e dos Países Associados de fortalecer e aprofundar o processo de integração, assim como os fraternais vínculos existentes entre eles.

TENDO PRESENTE que a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na Região é essencial para a consecução desses objetivos;

VISANDO a solucionar a situação migratória dos nacionais dos Estados Partes e Países Associados na região, a fim de fortalecer os laços que unem a comunidade regional;

CONVENCIDOS da importância de combater o tráfico de pessoas para fins de exploração de mão-de-obra e aquelas situações que impliquem degradação da dignidade humana, buscando soluções conjuntas e conciliadoras aos graves problemas que assolam os Estados Partes, os Países Associados e a comunidade como um todo, consoante compromisso firmado no Plano Geral de Cooperação e Coordenação de Segurança Regional;

RECONHECENDO o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações para lograr o fortalecimento do processo de integração, tal qual disposto no artigo 1º do Tratado de Assunção;

BUSCANDO estabelecer regras comuns para a tramitação da autorização de residências aos nacionais dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL. (MERCOSUL, 2002a)

Observa-se, de antemão, que os benefícios trazidos pelo Acordo são garantidos apenas aos nacionais dos Estados do Mercosul e Associados, conforme assinalado pelo artigo 1 do documento (MERCOSUL, 2002a).

Assim, os benefícios migratórios são outorgados baseados no princípio da nacionalidade. Portanto, a regularização não exige nenhum critério migratório tradicional, como a figura do estudante ou trabalhador, mas simplesmente ser nacional de um dos países, o que representa a grande inovação do Acordo. No caso da nacionalidade ter sido obtida por meio da naturalização, é obrigatório tê-la, pelo menos, por cinco anos para que possa ser contemplado com os direitos de residência de nacionais do Mercosul, conforme artigo 2. Este artigo esclarece os termos apresentados no documento, quais sejam: i) Estados Partes: “Estados membros e Países Associados do MERCOSUL”; “ii) 'Nacionais de uma Parte”, que são as pessoas que possuem a nacionalidade originária de um dos Estados Partes ou a nacionalidade adquirida por naturalização há pelo menos cinco anos; iii) "Imigrantes", que são os nacionais das Partes que desejem estabelecer-se no território da outra Parte; iv) "País de origem", que é o país de nacionalidade dos imigrantes e iv) "País de recepção", que é o país da nova residência dos imigrantes.

Conforme artigo 3, denominado, âmbito de aplicação o pedido de residência pode ser realizado no país de origem ou no país em que deseja residir, o qual deve ser

solicitado no Consulado, em caso de ser feito no país de origem mediante apresentação da documentação necessária ou perante os serviços de migração, caso esteja solicitando a residência no país de recepção. Este artigo aponta que o procedimento estabelecido será realizado sem levar em conta a forma de ingresso no país, isentando o migrante de multas e outras taxas administrativas que o penalizem²¹.

Os documentos exigidos para o processo de residência temporária, de até dois anos, são: i) passaporte válido e vigente ou carteira de identidade ou certidão de nacionalidade expedida pelo agente consular do país de origem, para comprovar a identidade e a nacionalidade do requerente; ii) certidão de nascimento e comprovação de estado civil da pessoa e certificado de nacionalização ou naturalização, quando for necessário; iii) certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de origem ou nos que houver residido o peticionante nos cinco anos anteriores à sua entrada no país de recepção; iv) declaração juramentada de ausência de antecedentes internacionais penais ou policiais; v) certificado médico expedido por autoridade médica migratória ou outra autoridade sanitária oficial do país no qual conste a aptidão psicofísica do peticionante, se for solicitado pelo país de recepção; vi) pagamento de uma taxa de serviço, conforme disposto no país de recepção²².

Após o período de dois anos o residente fica apto para transformá-la em permanente, através de sua apresentação a autoridade migratória do país de recepção, no prazo de 90 dias antes do vencimento da residência temporária, portando os seguintes documentos: a) certidão de residência temporária; b) passaporte válido e vigente ou carteira de identidade ou certificado de nacionalidade expedida pelo agente consular do país de origem; c) certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais, no país de recepção; d) comprovação de meios de vida lícitos que permitam a subsistência do solicitante e sua família; e) pagamento de uma taxa perante a autoridade migratória, definida nas legislações domésticas (MERCOSUL, 2002a)²³.

O artigo 6 trata da abordagem em caso de não apresentação do residente no prazo para requerer a residência permanente, o qual fica submetido à legislação nacional do Estado receptor²⁴. Por sua vez, o artigo 7 refere-se a troca de informações entre os Estados a respeito de suas legislações nacionais e possíveis alterações e indicava o tratamento

²¹ Artigo 3 – Âmbito de aplicação

²² Artigo 4 – Tipos de residência a outorgar e requisitos

²³ Artigo 5 – Residência Permanente

²⁴ Artigo 6 – Não Apresentação no Prazo

igualitário dos residentes em relação aos direitos civis definidos na legislação interna (MERCOSUL, 2002a)²⁵.

Após a delimitação de quem é o residente do Mercosul, o acordo passa a definir quais são os direitos desse residente, isto é, como é a inserção dele no país de recepção, apresentado como o “[...] país de nova residência dos imigrantes”.²⁶ Nesse caso, pontua que os indivíduos que receberam a residência têm direito a entrar, sair, circular e permanecer livremente no país receptor, desde que respeitadas as formalidades definidas no Acordo²⁷. O documento indica que o Estado deve conceder aos cidadãos dos países do Mercosul que residam em seu território os mesmos direitos que outorga a seus nacionais, relacionados a liberdades civis, culturais, sociais e econômicas, contudo, não concede direitos políticos aos residentes (MERCOSUL, 2002a)²⁸.

Os aspectos abordados a respeito dos direitos conferidos aos nacionais do Mercosul, além da igualdade de direitos civis, são: i) reunião Familiar, sendo que será concedida para os membros da família do nacional que não possuam nacionalidade de um dos Estados signatários; ii) igualdade de tratamento com os nacionais, no que tange a legislação trabalhista, relativa a remuneração, seguridade social e condições de trabalho; iii) direito de transferir recursos, relativo a possibilidade de transferência pelo residente de renda a seu país de origem; iv) compromisso em matéria de previdência, que estabelece a tentativa de se definir acordos de reciprocidade no quesito previdenciário; v) direito dos filhos dos residentes, que garante aos filhos de quem imigra, o direito de registro do nascimento e a receber a nacionalidade, bem como de acesso à educação²⁹ (MERCOSUL, 2002a).

O artigo 10 é dedicado exclusivamente às condições de emprego dos migrantes, com foco especial sobre a questão da ilegalidade, revelando a priorização desta temática na cooperação entre os Estados. Nesse item os Estados determinam a necessidade do desenvolvimento de ferramentas de cooperação para combater o emprego ilegal nos Estados. Para tanto, preveem os seguintes instrumentos: a) mecanismos de cooperação entre os órgãos de fiscalização migratória e trabalhista, com a finalidade de impedir e penalizar a prática de trabalho ilegal; b) punições efetivas aos indivíduos e empresas que contratem imigrantes ilegais; c) mecanismos para identificar empresas que lucrem com

²⁵ Artigo 7 – Intercâmbio de Informações

²⁶ Apresentado no artigo 2 - definições

²⁷ Artigo 8 – Normas gerais sobre entrada e permanência.

²⁸ Artigo 9 – Direito dos imigrantes e dos membros de sua família

²⁹ Artigo 9 – Direito dos imigrantes e dos membros de sua família

esse tipo de atividade ilegal; d) os Estados se comprometeram a investir em campanha de combate ao trabalho imigrante clandestino (MERCOSUL, 2002a).

Ademais, os acordos têm uma cláusula que determina a possível suspensão dos direitos em casos de necessidade para garantir a ordem e a segurança pública.³⁰ Estabelece-se que sempre se aplicará a norma mais favorável ao migrante, considerando outros Tratados Internacionais anteriores³¹.

No que tange à vigência, o Acordo prevê a entrada em vigor após a confirmação das incorporações do Tratado às normativas nacionais³². O país designado para ser depositário foi o Paraguai, que acabou sendo o último Estado a ratificar internamente o Acordo, o que atrasou a entrada em vigência do Acordo, que aconteceu apenas em 2009, ou seja, sete anos após a assinatura do Tratado³³. Por fim, foi apresentada a possibilidade de denúncia por parte dos Estados em relação às incongruências do Acordo³⁴ (MERCOSUL, 2002a).

Além da análise do texto do Acordo, revela-se central investigar o significado deste Tratado. Conclui-se que, ao conferir direitos amplos ao migrante e em igualdade com os nacionais, supera-se a concepção comercial dos anos iniciais do bloco, que entendia a mobilidade relacionada à força de trabalho como fator produtivo. Pelos AR entende-se o migrante como um cidadão com amplas funções, podendo ser estudante, líder religioso, membro de uma família, etc.

Contudo, a exigência de atestado de antecedentes criminais demonstra a abertura seletiva, a figura do “bom” migrante, estabelecendo a divisão entre a “boa” e a “má” circulação (FERNANDES, 2015).

Um dos elementos que representam um empecilho à ideia da livre circulação de trabalhadores e retomam a lógica da mobilidade laboral, é a necessidade de comprovar “[...] meios de vida lícitos para obter a residência permanente”. Assim, reforça-se a condição de migrante estranho ao país, pois sua aceitação só é legítima quando estiver empregado no país receptor.

Outro aspecto complicador é o pagamento de uma taxa para solicitar a residência, bem como os custos relacionados aos documentos requeridos, como o de antecedentes penais. Isso pode representar um empecilho para o migrante com baixa

³⁰ Artigo 8 - Normas gerais sobre entrada e permanência – Inciso 1.

³¹ Artigo 11 – Aplicação da norma mais benéfica.

³² Artigo 14 - Vigência

³³ Artigo 15 – Depósito

³⁴ Artigo 16 - Denúncia

renda. Segundo Asa e Cernadas (2005), os acordos não definem os custos necessários para realização do trâmite, sendo este o principal obstáculo à sua implementação.

Uma questão apontada por Modolo (2014) é que muitas decisões são deixadas a cargo de cada Estado. Vários artigos remetem às legislações nacionais de cada Estado³⁵. Conforme Aguirre; Mera e Nejamkis (2005, p. 65), uma imprecisão do artigo é que, ao assinalar a possibilidade de cada Estado impor restrições à circulação, abre um precedente para limitação de residência a certos grupos.

Nas palavras de Asa e Cernadas (2005, p. 45, tradução nossa) o conceito de

[...] meios de vida lícitos, certificado médico de aptidão psicofísica, ordem pública e seguridade pública possuem um caráter tão abstrato que podem originar situações arbitrárias, gerando por parte dos Estados interpretações e aplicações diferentes, fazendo-as mais ou menos restritivas.

Para Modolo (2014), as deficiências do texto e suas imprecisões permitem interpretações diversas por parte dos Estados. Na visão de Chausovsky (2011), o documento contém frases ambíguas e genéricas, que segundo ele “[...] lhes tiram o peso concreto, ainda quando é conveniente que insiram” (2011, p. 10). Nesse caso, o autor se refere a afirmações como: “Reconhecer o importante aporte dos migrantes na formação dos nosso Estados” (MERCOSUL, 2002a).

Destaca-se, ainda, a inexistência de uma correspondência entre o Acordo e as dinâmicas da migração na região. Um dos elementos que poderiam ser abordados no Acordo é a inclusão do espanhol como segundo idioma do sistema educacional brasileiro, o que facilitaria a integração do imigrante ao país de destino e incentivaria brasileiros a migrarem para Estados do Mercosul ou nacionais de outros países a migrarem para o Brasil. Percebe-se uma tentativa de imposição da cultura do país que recebe, sem uma assimilação dos costumes dos estrangeiros (FERNANDES, 2015).

Por fim, o Acordo não concede direitos políticos aos migrantes, nem mesmo quando estiver com residência permanente, ficando o imigrante impossibilitado de votar ou se candidatar a cargos públicos, o que restringe a autonomia política dos estrangeiros (FERNANDES, 2015).

Apesar de suas inconsistências, o Acordo de Residência é visto como um relevante marco conceitual sobre residência na região e um instrumento fundamental para

³⁵ Para ilustrar.

o aprofundamento da integração na região. Nesse sentido, observa-se, na literatura especializada, um otimismo em relação à relevância desses documentos.

Bravo (2012, p. 10, tradução nossa) aponta que

A vontade mostrada pelos Estados-Partes e Associados do Mercosul em direção ao tratamento das migrações no bloco frutificou na conformação de uma política migratória comum avançada, materializada em um Acordo sobre Residência, que pode servir de exemplo para outras regiões do mundo³⁶.

Assim, o autor ressalta a atratividade do documento, que pode servir de referência para outros processos regionais. Pizarro e Stang (2006, p. 84) defendem o documento como “[...] o elemento mais promissor do processo do Mercosul”. Ainda, Asa e Cernadas (2005, p. 43, tradução nossa) apontam que o Tratado é “[...] o mais relevante da região sobre questão migratória”. Vichich (2005, p. 10, tradução nossa) destaca que o Acordo é “[...] o primeiro grande salto qualitativo na questão migratória” e a primeira tentativa de “[...] estabelecer uma política diferenciada entre os cidadãos pertencentes a região do Mercosul e os cidadãos de países terceiros”

Baraldi (2011) atribui papel central ao Acordo no que tange à cidadania, ao indicar que “A construção da cidadania sul-americana a partir do Acordo de Residência pode ser um horizonte para os movimentos” na região (BARALDI, 2011, p. 121).

Ademais, a partir desse documento, Argentina e Uruguai atualizaram suas antigas leis migratórias, conferindo maiores direitos a seus imigrantes e permitindo a integração sociocultural dos estrangeiros à comunidade. Isso não foi verificado no Brasil, que ainda não aprovou uma Nova Lei de Migrações, embora a discussão sobre esse projeto de Lei ocorra desde 2009 (LUNARDI, 2015).

Sobre os Acordos de Regulação³⁷ o propósito destes documentos era garantir a possibilidade de tramitar o pedido de residência sem sair do território de origem. Os autores Asa e Cernadas (2005) chamam atenção para o uso do termo cidadãos nos Acordos, que pode remeter a ideia da criação de um cidadão do Mercosul, ou seja, uma cidadania regional, sendo que definiu que seriam considerados cidadãos do bloco apenas os nacionais dos Estados-Parte. Uma diferença em relação ao Acordo de Residência é que

³⁶ Tradução livre do original “La voluntad mostrada por los Estados partes y asociados del Mercosur hacia el tratamiento de las migraciones en el bloque fructificó en la conformación de una política migratoria común de avanzada, materializada en un Acuerdo sobre Residencia, que puede servir de ejemplo para otras regiones del mundo”.

³⁷ Não foram abordados esses Tratados em detalhes pois nunca entraram em vigor e foram derogados pela aprovação dos Acordos de Brasília.

os Acordos de Regulação não exigiam que a naturalização tivesse sido obtida por um período mínimo de cinco anos. Pacceca e Courtis destacam que (2008, p. 44), “no contexto das legislações migratórias restritivas, este acordo resulta sumamente benéfico para a população migrante intra-regional”³⁸.

O sistema de internalização e vigência das normas do Mercosul revela-se complexo. Nesse sentido, está previsto no Tratado de Assunção que a norma deve ser incorporada conforme a constitucionalidade estabelecida por cada Estado no que tange à recepção de Tratados Internacionais, sendo que alguns Estados exigem atos complementares internos. O procedimento tem sequência com a obrigação de cada Estado de informar a Secretaria do Mercosul sobre o ato de incorporação. Os Estados devem, então, aguardar a comunicação da Secretaria sobre o anúncio da incorporação por parte dos quatro Estados Partes e dos Estados Associados signatários (KEGEL; AMAL, 2009).

Outro elemento complicador são as distintas concepções adotadas por cada Estado Parte na interpretação do Direito Internacional. A Argentina e o Paraguai possuem o sistema supralegal, a partir do qual a norma internacional está hierarquicamente acima da lei nacional, quando respeitados os princípios constitucionais. Por sua vez, Brasil e Uruguai adotam o sistema de legalidade nas relações entre direito nacional e internacional, para o qual as normas internacionais não têm um *status* diferenciado da lei nacional. Kegel e Amal (2009) consideram-se esse sistema atrasado e incompatível com as exigências de um Direito Comunitário.

A partir disso, cada Estado oficializa o ato através da publicação em seus respectivos Diários Oficiais da União. A vigência ocorre trinta dias depois da notificação pela Secretaria do Mercosul. A complexidade do processo o torna moroso e ineficaz (KEGEL; AMAL, 2009). Vale dizer que boa parte dos Acordos firmados no Mercosul a respeito da migração não entraram em vigor.

No caso dos Acordos de Residência, a partir da exaustiva análise das Atas do Fórum Migratório pode-se perceber que, por várias vezes, os Estados discutiram a necessidade de incorporar o Tratado, bem como solicitaram relatórios sobre o estado de incorporação do documento. No ano de 2006, os Estados definiram ser prioritária a definitiva vigência do acordo, por entendê-lo como a pedra angular dos acordos de migração do Mercosul (MERCOSUL, 2006a).

³⁸ Tradução livre do original “en el contexto de legislaciones migratorias restrictivas, este acuerdo resulta sumamente beneficioso para la población migrante intrarregional”.

Em novembro de 2008 foi apresentada a Declaração de Porto Alegre sobre o Acordo de Residência para nacionais do Mercosul e Estados-Associados (MERCOSUL, 2008d) a qual destacava a importância da pronta entrada em vigência do Acordo de Residência, o qual, segundo este documento, é considerado “[...] a pedra angular da política migratória da região”.

Quanto à ratificação dos Acordos de Residência do Mercosul, a Argentina foi a primeira a incorporar o Acordo à sua legislação nacional, mediante Lei 25.092, de 9 de junho 2004 e a depositá-la no Paraguai, em 19 de julho de 2004. O Brasil o fez na sequência, em 23 de agosto de 2004, por meio do Decreto Legislativo no. 210. O Uruguai incorporou a lei 17.927 em dezembro de 2005 e realizou o depósito da ratificação em 8 de março de 2006. O Chile realizou a aprovação interna do Tratado em 18 de novembro de 2005. Por sua vez, a Bolívia ratificou o Tratado pela lei 1831, em setembro de 2004. Por fim, o Paraguai ratificou o Tratado tardiamente, em 31 de julho de 2009, o que o colocou em vigor, embora o tenha aprovado em julho de 2008, pelas Declarações 3.565 e 3.578 (MERCOSUL, 2016).

Deste modo, após concluído o processo de ratificação nos quatro Estados-Partes e nos dois Estados associados, o Acordo passou a vigorar plenamente após trinta dias do depósito da ratificação paraguaia. Ventura (2005) denomina o lapso temporal de 7 anos entre a assinatura e a entrada em vigor de “odisseia” (VENTURA, 2005, p. 4).

O Paraguai, segundo Khalil e Pieri (2009), apenas ratificou o Tratado após negociar as suas questões energéticas com o Brasil, por meio do Tratado de Itaipu. Outro elemento que motivou a ratificação foi a anistia concedida aos estrangeiros em situação irregular que residiam no Brasil, o que beneficiou uma quantidade elevada de paraguaios.

Por sua vez, para Bravo (2012), o Acordo demorou para ser ratificado pelo Paraguai em função das reticências internas dos grupos que se beneficiavam da imigração irregular e da corrupção resultante da ilegalidade vivida pelos “brasiguaios”.

Porém, antes da ratificação realizada pelo Paraguai, dada a inércia deste Estado, Argentina e Brasil decidiram implementar e praticar o Acordo de Residência de modo bilateral, em agosto de 2006 (BRASIL, 2006a). Em 20 de julho de 2006, Argentina e Uruguai assinaram um Acordo Bilateral de Residência. Da mesma forma, em outubro de 2006, Brasil e Uruguai firmaram um Acordo Bilateral de Residência (BRASIL, 2006b). Esses acordos, mesmo que com algumas modificações, apenas reforçavam o conteúdo já definido no Acordo Multilateral.

A respeito da entrada dos Estados Associados, estas passaram a ocorrer após a entrada em vigor do Acordo. O Peru (MERCOSUL, 2011g) e o Equador (MERCOSUL, 2011h) aderiram ao Tratado em junho de 2011. Por sua vez, a Colômbia assinou o Tratado em junho de 2012 (MERCOSUL, 2012k). Os documentos que garantiram a adesão da Colômbia e do Peru estabeleciam a vigência imediata, enquanto o do Equador definia a ratificação interna. A Venezuela, que desde 2013 é membro pleno do Mercosul (MERCOSUL, 2012l) ainda não assinou os Acordos de Residência, sendo o único Estado a não o ter feito. O QUADRO 6 e o QUADRO 7 indicam as datas de incorporação dos Acordos de Residência do Mercosul e Estados Associados por Estado.

QUADRO 6– DATAS DA INCORPORAÇÃO DOS ACORDOS DE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL POR ESTADO

Estado	Assinatura	Internalização	Depósito	Vigência
Argentina	.....	Lei 25.092/ 2004	19 de julho de 2004	.....
Brasil	6 de dezembro de 2002	Decreto Legislativo 210/2004	23 agosto de 2004	28 de julho de 2009
Paraguai	.....	Lei 3565/ 2008	28 de julho de 2009	.....
Uruguai	.....	Lei 17.927/2005	8 de março de 2006	.....

FONTE: A autora (2017) com base em Mercosul (2016). Adaptado de Modolo (2014)

QUADRO 7 – DATAS DA INCORPORAÇÃO DOS ACORDOS DE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL E ESTADOS ASSOCIADOS POR ESTADO

Estado	Adesão	Internalização	Vigência
Argentina	-----	Lei 25.093/ 2004	28 de julho de 2009
Brasil	-----	DL 925/2005	28 de julho de 2009
Paraguai	-----	Lei 3578/ 2008	28 de julho de 2009
Uruguai	-----	Lei 17.927/2005	28 de julho de 2009
Venezuela	Pendente	Pendente	Pendente
Bolívia	-----	Lei 2831/2004 - 11 de abril de 2005	28 de julho de 2009
Colômbia	Dec. 20/2012	-----	29 de junho de 2012
Chile	-----	18 de novembro de 2005	28 de julho de 2009
Equador	Dec. 21/2011	-----	3 de março de 2014
Peru	Dec. 4/2011	-----	28 de junho de 2011

FONTE: A autora (2017), com base em Mercosul (2016).

Podem-se inferir análises associando as datas de incorporações dos Acordos com a relevância do tema migratório para os Estados envolvidos. Conforme se analisará melhor no próximo capítulo, a Argentina, que encabeçou o projeto dos Acordos de Residência, é o principal receptor de imigrantes do Mercosul e, assim, foi o primeiro país

a depositar a ratificação. Por sua vez, o Paraguai, último país a depositar a vigência, é o Estado que mais envia cidadãos como emigrantes, sendo assim, o atraso pode-se referir também a uma busca por melhorar as condições de vida dos cidadãos e impedir a emigração (MODOLO, 2014).

No que tange aos Acordos de Regularização, estes nunca entraram em vigência, pois a Argentina e a Bolívia ainda não depositaram a sua ratificação no Paraguai. Dentre os seis signatários, apenas quatro os incorporaram às suas legislações nacionais, sendo eles Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Ademais, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela não assinaram o Tratado. O QUADRO 8 detalha o processo de incorporação dos Acordos de Regularização por parte dos Estados signatários, exceto da Argentina e da Bolívia, cuja incorporação encontra-se pendente.

QUADRO 8 – INCORPORAÇÃO DOS ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO

Estado	Acordo Sobre Regularização Migratória Interna dos cidadãos do MERCOSUL	Acordo Sobre Regularização Migratória Interna dos cidadãos do MERCOSUL, Bolívia e Chile
Argentina	Pendente	Pendente
Bolívia	-----	Pendente
Brasil	Decreto Legislativo 928/2005 15 de setembro de 2005	Decreto Legislativo 923/2005 15 de setembro de 2005
Chile	-----	Notificação N° 196/05 18 de novembro de 2005
Paraguai	Lei 3579/2009 28 de julho de 2009	Lei 3577/2008 14 de agosto de 2008
Uruguai	Lei 17941/2006 8 de março de 2006	Lei 17941/2006 3 de janeiro de 2006

FONTE: A autora (2017) com base em Mercosul (2016). Adaptado de Modolo (2014).

Quanto a esse Tratado, a Declaração de Brasília³⁹ assinada em 2010, determinou a não se dar continuidade à incorporação do Acordo, uma vez que o Acordo de Residência superou as disposições contidas nos Acordos de Regularização Migratória do Mercosul.

³⁹ A Declaração de Brasília foi assinada na 28ª. Reunião da RMI em novembro de 2010. Esse compromisso tratava da entrada em vigor de normas definidas pela RMI (MERCOSUL, 2010b).

4.5 POLÍTICA IMIGRATÓRIA DO MERCOSUL: GESTÃO DE IMIGRANTES NÃO MERCOSULINOS

O debate sobre o tratamento conjunto a estrangeiros de Estados não partes do Mercosul ocorreu já nos primeiros anos do bloco, ainda que com menor relevância em relação às políticas referentes aos nacionais do Mercosul. A questão da gestão da migração externa ao Mercosul mantém-se sob o controle de cada Estado. Sendo assim, houve pouco avanço na temática conjunta. Como analisado no início deste capítulo, a União Europeia teve maior avanço nessa área, por ter estabelecido, através da Diretiva de Retorno, estratégias comuns para expulsar imigrantes e atrair mão de obra qualificada de países terceiros, por meio do Cartão Azul.

No caso do Mercosul, os migrantes de países terceiros estão submetidos a diferentes regulações, conforme o país receptor. Embora o tratamento seja diverso, alguns documentos do bloco fazem menção ao imigrante extrabloco, como é o caso da Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios de 2004 (MERCOSUL, 2004c). Esse documento determina o princípio da reciprocidade, a partir das seguintes definições:

[...] que o tratamento que se dê aos nacionais dos Estados Parte e Associados do MERCOSUL em países terceiros deve ser recíproco ao que recebam os nacionais desses países em nosso território. [...] Requerer aos países extrabloco outorgar um tratamento justo e humanitário aos imigrantes de nossa região em correspondência com o tratamento brindado a seus nacionais em nossos territórios. (MERCOSUL, 2004c, s.p.)

Ademais, em janeiro de 1998, as delegações do Brasil, Argentina e Paraguai consentiram em trocar informações sobre expulsões e radicações concedidas ou negadas aos nacionais de países terceiros, além de intercâmbio de dados entre consulados sobre os vistos negados a nacionais de Estados terceiros (MERCOSUL, 1998b). Nos meses que se seguiram, foram apresentados os resultados dessas atividades. Nos anos de 1999 e 2000, essa discussão teve continuidade, bem como foi debatida a questão do censo de estrangeiros proposta pelo Paraguai. Nesse último aspecto as delegações acordaram utilizar um formulário proposto pela Argentina (MERCOSUL, 2001b). Em 1999, o Uruguai e a Bolívia decidiram participar da iniciativa de intercâmbio de informações sobre expulsões e radicações (MERCOSUL, 1999a).

No ano 2000, foi discutido entre Bolívia e Chile a possibilidade de aumentar o controle entre os romenos e chineses, devido ao elevado número de imigrantes ilegais

dessas nacionalidades (MERCOSUL, 2000a). Em 2001, as delegações decidiram suspender o censo em função dos recursos elevados exigidos (MERCOSUL, 2001c). Nos anos 1999 e 2000 foram discutidas as questões de vistos a países terceiros (MERCOSUL, 1999a, 2000a).

A partir dos anos 2001, passaram a ser discutidas apenas as questões de refúgios e apátridas, demonstrando uma ausência de coordenação para definição de uma gestão regional coletiva da questão da imigração. Em novembro de 2000, foi assinado um documento denominado “Declaração de Rio de Janeiro sobre a Instituição do Refúgio”, que defendia a necessidade de uma visão coletiva sobre o refúgio (MERCOSUL, 2000c). Em 2001, passou a haver um contato da RMI com o ACNUR para que realizasse uma exposição acerca do tema refúgio (MERCOSUL, 2001a). Neste mesmo ano foi debatida a possibilidade de intercâmbio a respeito das solicitações nacionais sobre refúgio (MERCOSUL, 2001c).

Em março de 2002, houve um debate sobre o Acordo Regional sobre Tráfico Ilícito de Migrantes e seus eventuais alcances em matéria de refúgio (MERCOSUL, 2002b). No ano de 2003, passou a ser considerado um Acordo sobre Responsabilidade dos Estados-parte no conhecimento das petições de refúgio (MERCOSUL, 2003b). No ano de 2004, foi tratado o Projeto de Acordo para determinação de responsabilidade de exame das solicitações de refúgio (MERCOSUL, 2004b).

Em novembro de 2008, se realizou um Seminário sobre Migrações e Refúgio. (MERCOSUL, 2008d). No ano de 2012, em agosto, a delegação do Brasil propôs o estabelecimento de um Estatuto para os refugiados do Mercosul. Nessa ocasião, as delegações apresentaram suas legislações nacionais sobre refugiados, apátridas e reassentados. Os delegados defenderam a necessidade de discutir essa questão da migração por causas humanitárias, que ganhou proporções maiores a partir de 2011 (MERCOSUL, 2012c). O tema do refúgio voltou a ser discutido em setembro (MERCOSUL, 2012d) em novembro de 2012 (MERCOSUL, 2012e) e em setembro de 2013, (MERCOSUL, 2013d) sem um consenso entre os Estados a respeito de uma Declaração de princípios sobre o refúgio. Em novembro de 2013, a delegação venezuelana demonstrou oposição à discussão do tema no Fórum Migratório, por considerá-lo uma questão para ser tratada em níveis mais altos (MERCOSUL, 2013e). A Venezuela manteve essa posição no ano de 2014, o que representou um entrave para as negociações de um documento mercosulino sobre o refúgio (MERCOSUL, 2014a).

Em resumo, houve pouco avanço na gestão regional da migração de nacionais de países terceiros. Esses cidadãos não são contemplados pelos Acordos de Residência, o que dificulta o acesso destes nacionais à residência nos Estados do Mercosul.

4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

A legislação sobre circulação garantiu avanços na livre mobilidade na região, por meio da uniformização de documentos para viagem, da eliminação de vistos, da criação de mecanismos para administrar os deslocamentos e garantir a identificação e do controle nas fronteiras, dentre outras decisões. As propostas apresentadas especialmente no FEM contribuíram para criação de políticas regionais sobre migração, embora o avanço nessa esfera seja lento. Assim, o Mercosul é importante, especialmente como fórum de troca de ideias e conhecimento, ação que molda a identidade coletiva do bloco.

A partir da ratificação em 2009 dos Acordos de Residência, foi criada a figura do residente do Mercosul, assegurando direitos a todos os nacionais migrantes do Mercosul e não apenas aos trabalhadores. Ademais, a partir de 2011, passaram a ser debatidos assuntos relativos aos direitos dos imigrantes, refugiados, apátridas, dentre outros. Temas mais voltados aos direitos humanos passaram a fazer parte da agenda, como os direitos das crianças e o combate ao tráfico de pessoas.

Identificou-se em todo o processo de inserção dos temas na agenda e debates, um protagonismo da Argentina, que buscava difundir suas políticas nacionais, as quais em muitos casos foram emuladas ou copiadas pelos Estados membros, ao aprovarem Acordos dentro do Mercosul. A questão da reinvenção do bloco, tratada no primeiro capítulo, permeou o processo, pois verificou-se maior priorização de temas relativas aos direitos dos imigrantes a partir de 2002, quando o bloco passou a ter maior vínculo com questões sociais, como a migratória. A criação do Estatuto de Cidadania do Mercosul em 2010 é um projeto central, que fornece direitos amplos aos migrantes do Mercosul nas diferentes esferas.

Contudo, há pouco avanço no que tange a compromissos e à efetiva harmonização da legislação. Os AR, embora sejam um progresso no que tange a livre circulação de pessoas na região, são discriminatórios, não fornecendo os mesmos direitos a nacionais de Estados terceiros. Assim, há pouca vontade política de coordenar as políticas migratórias dos Estados-membros, ou seja, a política de imigração em relação a Estados terceiros.

No nível doméstico, uma série de atores não estatais contribui para pressionar os Estados para a inclusão do tema migratório, como ONGs e associações defensoras dos direitos dos imigrantes, especialmente no caso argentino, o que será melhor explorado no capítulo seis. Todavia, a formulação da política do Mercosul em si é definida sem participação efetiva da sociedade civil, o que prejudica a legitimidade das decisões.

Além disso, os Estados Partes incorporam os Acordos de Residência e outras normativas a suas legislações nacionais, porém ainda diferem no tratamento dado a estrangeiros e nacionais do Mercosul. Ou seja, embora existam normas mais voltadas aos direitos humanos dos migrantes, ainda há grandes obstáculos a sua implementação por parte dos Estados, o que prejudica o avanço de uma política migratória regional no bloco.

5 PERFIL MIGRATÓRIO DOS ESTADOS FUNDADORES DO MERCOSUL E O PESO DO IMIGRANTE MERCOSULINO

Busca-se estabelecer no presente capítulo o perfil migratório de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com o propósito de mostrar as especificidades das questões migratórias dos quatro Estados fundadores do Mercosul. Tem-se como objetivo entender se a criação de uma legislação mais favorável aos cidadãos do Mercosul é uma resposta aos fluxos migratórios dos quatro países fundadores do bloco e em que medida a questão migratória, especialmente em relação a nacionais do Mercosul, é relevante para cada Estado-membro.

Em um primeiro momento, será apresentada a transformação da abordagem global sobre migrações no final do século XIX, com vistas a demonstrar como esse contexto internacional induziu a mudanças nas políticas migratórias nos países do Mercosul. Na segunda parte do capítulo será apresentado um panorama geral do perfil migratório de cada país, indicando a relevância do imigrante mercosulino no fluxo migratório de cada um dos quatro Estados Partes.

5.1 PANORAMA DA POLÍTICA MIGRATÓRIA REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL DENTRO DO REGIME INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES

O discurso global sobre a migração passou por uma mudança significativa no início do século XXI em função da expansão do conhecimento sobre a natureza multidimensional da mobilidade humana e seu potencial para contribuir com o desenvolvimento social, humano e econômico. Existe inúmeros atores dentro desse sistema ou regime migratório, dentre eles se destacam a ONU, a OIM, os mecanismos de cooperação regional a sociedade civil, entre outros.

Embora as concepções de segurança e controle ainda estejam presentes nas lógicas das políticas migratórias nacionais, vários atores, como OIGs e ONGIs passaram a pressionar os Estados a realizarem reformas, que conduziram o tema dos direitos humanos ao centro do debate sobre os deslocamentos na região. Segundo Domenech (2008, p. 53), um dos processos políticos que permitiram a formulação de políticas públicas migratórias mais humanistas foi a noção de “cidadanização da política migratória”.

Para Domenech (2008, p. 54), a “cidadanização da política migratória” refere-se a dois fenômenos associados: à crescente participação de movimentos da sociedade civil organizada na formulação da agenda migratória e ao reconhecimento formal dos direitos civis, econômicos, políticos, sociais e culturais aos imigrantes e emigrantes. Essa ascensão da sociedade civil pode ser entendida como uma resposta ao endurecimento das políticas migratórias nos EUA e na Europa após os atentados terroristas em Madri, Londres e em Nova Iorque. A agenda global de migração passou a considerar os impactos dessas ações de controle e criminalização dos imigrantes.

A respeito da América Latina, até metade do século XX, os padrões migratórios da região eram relacionados a três movimentos: a imigração ultramar, que hoje não é relevante; ii) a migração intra-regional, que diminuiu nos últimos anos; e iii) a migração para fora da América Latina, que se expandiu, especialmente para os Estados Unidos e para a Europa. Assim, a América Latina teve durante a segunda metade do século XX, a maior participação nas remessas de seus emigrantes. Ademais, a maior parte dos imigrantes irregulares no mundo são originários da América Latina (MARTINE, 2005).

Embora as migrações internacionais sejam expressivas, o avanço das políticas de expansão de circulação é lento. Confirme Martine (2005, p. 19):

A redução das barreiras migratórias nos países desenvolvidos estimularia uma maior intensidade e heterogeneidade de rotas migratórias, à medida que os deslocamentos internacionais se tornassem cada vez mais parte da rotina, dentro de um mercado global de trabalho. Sem embargo, a mobilização de movimentos sociais e de organizações políticas em favor da liberalização da migração internacional tem sido relativamente morosa - em parte pela falta de consenso a respeito do significado social, econômico e político dos movimentos migratórios além-fronteiras.

Martine (2005) defende que a rejeição ao avanço da abertura das fronteiras é resultado da imagem criada pela mídia, que ressalta apenas os elementos negativos da migração, não destacando os impactos positivos dos fluxos de pessoas nos Estados receptores.

Nesse sentido, Castles (2004b) indica que a questão das migrações é tratada normalmente como um problema que deve ser restringido, o que induz os Estados a controlar o ingresso de estrangeiros. Existe uma clara seletividade em quem deve ou não entrar no país, o que se relaciona a critérios econômicos, sociais e humanitários. Assim, levam-se em conta, além da nacionalidade, o domínio do idioma, a capacitação e a

qualificação do indivíduo e a posse de capital quando avalia-se a concessão de vistos ou residências.

Por outro lado, os compromissos e as conferências internacionais têm recomendado aos Estados uma tratativa da migração voltada aos direitos humanos, como é o caso no relatório da Comissão Global sobre Migrações Internacionais da ONU (CGIM), denominado “Migração em um mundo interconectado: Novas Direções para Ação”. Contudo, os documentos recomendam o respeito à soberania dos países, que podem ter independência para definir se a migração representa uma ameaça à soberania nacional.

Com base em dados da ONU, as migrações se elevaram entre os anos 1960 e 2000, sendo que o número de imigrantes passou de 76 milhões para 175 milhões, representando, nos anos 2000, aproximadamente 3% da população mundial. Segundo relatório da CGIM, existem hoje mais de 200 milhões de migrantes espalhados pelo globo. Este documento aponta que aproximadamente 50% dos migrantes estão indocumentados (CASTRO, 2008).

Hatton e Williamson (2002) defendem que há um movimento contrário a entrada de imigrantes a partir dos anos 1960 nos países da OCDE. Os autores observam que os sentimentos negativos em direção à imigração são mais fortes contra pessoas de níveis mais baixos de educação. Essa reação negativa a imigração se sustenta em três ideias: i) a preocupação com a concorrência por postos de trabalho com os imigrantes; ii) o receio de que os imigrantes aumentam a necessidade de gastos públicos do Estados, mesmo pagando tributos; e iii) e o preconceito cultural, baseado na ideia de que o imigrante deve absorver a cultura do país de destino e abandonar crenças que possam entrar em divergência com as do país receptor.

Embora haja uma propagação de ideias xenófobas a partir dos anos 2010, resultantes do crescimento dos movimentos de extrema-direita nos EUA, Europa e ao redor do mundo, as políticas migratórias tem se consolidado em torno da concessão de direitos, entendendo o imigrante pelas oportunidades econômicas que ele pode oferecer ao país de recepção. Em alguns casos, essa perspectiva utilitarista da migração pode representar um problema, por focar-se apenas na lógica da “atração de cérebros” ou imigração seletiva, aquela que facilita a entrada aos imigrantes altamente qualificados. Esse tipo de política de migração tem se tornado mais comum, a exemplo do *Blue Card* na União Europeia, já estudado na tese.

Baraldi (2014) defende que existe uma tendência a focalizar a política migratória na atração de trabalhadores altamente especializados e no controle da entrada de trabalhadores menos qualificados. Assim, passa-se de “[...] um discurso da migração como um problema para o discurso da migração potencialmente benéfica para todas as partes, desde que gerida”, que é legitimado pelos organismos internacionais e é “[...] muito mais uma retórica do que a atitude” (BARALDI, 2014, pp. 70-71).

Segundo Baraldi (2014, p. 66), desde o início do século XXI a migração passou a ser entendida não mais a partir da ideia de proibição da livre circulação mas por dois paradigmas novos: o da “[...] gestão global das migrações”, que foi encabeçado pela OIM e de “[...] migração e desenvolvimento” levado a cabo pela ONU.

A partir da ideia de obstaculização da livre circulação, a luta pelos direitos dos imigrantes insere-se em uma discussão mais abrangente em relação ao direito de migrar em si, questionando o estabelecimento de barreiras à livre mobilidade e assegurando os direitos a mobilidade, nos quais foca-se a política migratória do Mercosul (PÓVOA NETO, 2008, p. 7). Nessa perspectiva o imigrante é entendido como um sujeito de direito, não como criminoso ou vítima.

A migração é um problema global, à medida que as políticas migratórias nacionais tem fracassado, sendo fundamental a cooperação em termos migratórios. Os organismos internacionais responsáveis por garantir a gestão global do tema são a ONU a partir da defesa dos direitos humanos universais e a OIM criada em 1951, a qual atua ativamente na promoção de reformas nas políticas migratórias nacionais dos países da América do Sul (PÉCOUD; GUCHTENEIRE, 2006).

A partir do final da década de 1990 esses organismos começaram a atuar ativamente na produção de documentos que direcionavam para a adoção de uma perspectiva da migração focada nos direitos humanos. O documento mais importante que passa a balizar a ideia da concessão de direitos amplos aos imigrantes, além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, é a “Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias” assinada em 1990 pela Assembleia Geral da ONU. Este documento só entrou em vigência em junho de 2003. Até 2016 apenas 46 estados haviam incorporado a Convenção, sendo estes Estados menos desenvolvidos. O Brasil até 2016 não havia ratificado o documento, sendo o único país da América Latina a ainda não tê-lo ratificado. Isso revela a falta de interesse dos Estados que recebem imigrantes em assegurar seus direitos, violando uma série de compromissos assinados na OIT (OIM, 2013).

No artigo 7º. do documento os Estados se comprometem:

[...] em conformidade com os instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos, a respeitar e a garantir os direitos previstos na presente Convenção a todos os trabalhadores migrantes e membros da sua família que se encontrem no seu território e sujeitos à sua jurisdição, sem distinção alguma [...]. (ONU, 1990, s.p.)

Essa convenção determina os direitos mínimos a serem concedidos aos imigrantes, como o direito à reunificação familiar. O elemento mais relevantes desse Acordo é que ele determina o “*status* migratório”, garantindo direitos aos imigrantes, independentemente da situação de ilegalidade, e aos emigrantes. Outro aspecto central da Convenção é que conclama, em seu capítulo VI, os Estados a cooperarem em matéria migratória, elaborando políticas de migração, intercambiando informações e combatendo a migração ilegal. Esse chamado aos Estados para a formulação de políticas migratórias com ênfase sobre os direitos humanos do migrante, mesmo os irregulares, contribuiu para as alterações nas políticas migratórias dos Estados do Mercosul e para um maior foco do bloco sobre a construção de uma política regional. Esse ponto será retomado mais adiante, no capítulo 8 da tese.

Outro documento central para a concepção de direitos humanos é a Convenção da ONU contra o Crime Organizado, que contém um Protocolo para prevenção, supressão e punição do Tráfico de Pessoas assinado em 2001.

O movimento de maior concessão de direitos aos migrantes teve início com a Conferência sobre População e Desenvolvimento, realizada em 1994 no Cairo. Pela primeira vez houve uma chamada para a necessidade de enfrentamento coletivo da questão da migração internacional. O capítulo 10 do documento produzido na Conferência determinava a cooperação em relação à proteção dos direitos humanos dos imigrantes, o combate ao tráfico de pessoas e a redução da migração irregular (OIM, 2013).

Um evento que transformou de modo profundo a agenda em migrações foi a 1ª Assembleia Geral de Alto Diálogo em Migrações Internacionais e Desenvolvimento, que ocorreu em 2006, que consolidou a ideia de benefícios a respeito da livre circulação, enquanto fossem garantidos os direitos humanos desses migrantes. Nesse sentido, a cooperação internacional e regional é fundamental para promover a migração e suas vantagens (OIM, 2013).

Entre os anos 1990 e 2000 permanecia um conflito entre os Estados que pretendiam manter o controle sobre suas fronteiras e a intenção de outros para permitir um diálogo internacional centrado na lógica dos direitos humanos dos imigrantes (OIM, 2013).

Para continuar com os esforços para a garantia dos direitos dos migrantes foi criado em 2006 o Grupo Global de Migrações, para assegurar a implementação dos instrumentos de proteção dessa população. Foi criado ainda o Fórum Global em Migrações e Desenvolvimento. Esses dois mecanismos são os mais importantes na questão da formulação de diretrizes migratórias internacionais (OIM, 2013).

Baraldi criticou a atuação dos organismos internacionais, que se valem do discurso da defesa dos direitos humanos, “[...] sem de fato evocar uma transformação que seja capaz de garanti-los.” (BARALDI, 2014, p. 72). A OIM por exemplo utiliza-se do discurso de direitos humanos mas adota uma postura “[...] ambivalente e tecnocrática.” (BARALDI, 2014, p. 72). Ademais, os Estados em geral desrespeitam compromissos ou não os ratificam quando estes promovem uma redução da atuação em relação ao controle migratório e limitam sua soberania sobre os fluxos migratórios. A especialista Deisy Ventura (2016)⁴⁰, em entrevista concedida a autora, também criticou esses organismos. Ventura (2016) afirmou que a atividade da OIM na região não contribuiu para estabelecer padrões mais altos de direitos humanos aos migrantes, mas para exercer controle e fiscalização sobre as políticas migratórias domésticas.

Para garantir a efetividade do discurso da migração baseado em direitos, que está vinculado a ideia do imigrante como sujeito e não objeto da lei, é necessária uma transição na abordagem, superando a concepção de Estado-nação westfaliano. Essa mudança promoveria um novo conceito de cidadania, que não seria limitado a cidadania com base exclusivamente na nacionalidade, mas compreenderia um rol de direitos amplos para cidadãos de diferentes origens, a exemplo da ideia de cidadania sul-americana formada pelos AR (BARALDI, 2014, p. 73). Isso tem se revelado especialmente na Lei migratória argentina, que promoveu o paradigma de modo original, sendo o único Estado da região a possuir esse modelo de migração baseada em direitos institucionalizado. Assim, a Argentina posiciona-se como líder regional e global, pois segundo entrevista concedida por Raísa Cetra (2016), representante das ONGs CELS-CONECTAS, “Os *standares* argentinos estão mais altos do que os internacionais em matéria de migração”⁴¹. Nesse

⁴⁰ Entrevista concedida por Deisy Ventura à autora em 29 de setembro de 2016, em Florianópolis.

⁴¹ Entrevista concedida à autora em 14 de novembro de 2016.

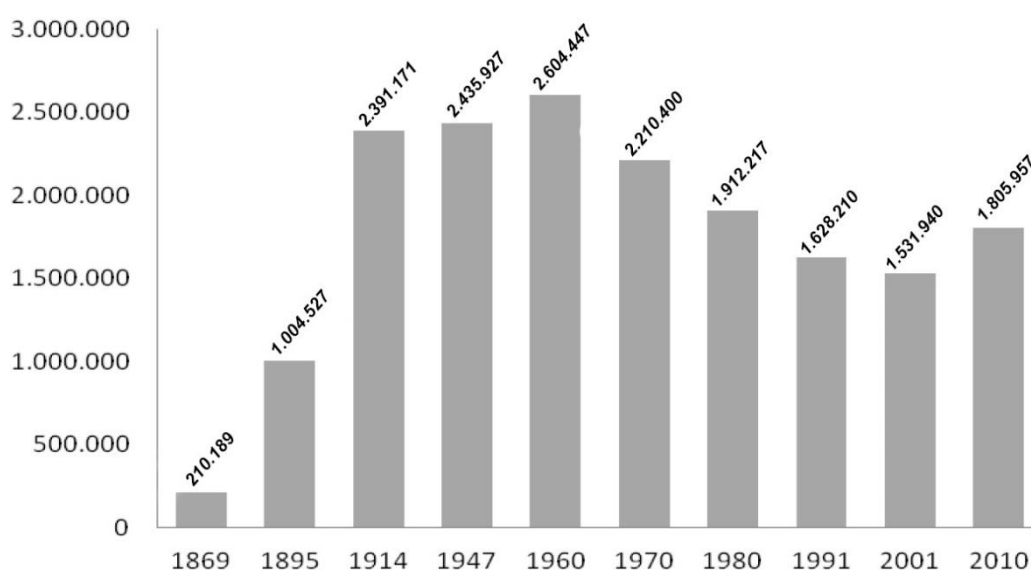
sentido, para consolidar esse avanço argentino o Estado busca progressos, também, na normativa internacional e nas normativas nacionais dos seus vizinhos, promovendo processos de transferência de políticas.

5.2 PERFIL MIGRATÓRIO DA ARGENTINA

A Argentina é historicamente um país de migrações, pois sua formação populacional é quase toda baseada no ingresso de imigrantes. Existem três fases da migração na Argentina: i) as imigrações do século XVIII até 1880; ii) as migrações de massa, que ocorreram entre 1881 e a Primeira Guerra Mundial; e iii) as migrações contemporâneas, a partir do final da Primeira Guerra Mundial até o período atual (DEVOTO, 2003).

Devoto (2003) ressalta que a imigração contribuiu para povoar o país, entre os anos de 1881 e 1914, com a chegada de cerca de 4.200.000 pessoas. As principais comunidades foram de italianos (1 milhão), espanhóis (1,4 milhão), francesa (170 mil) e russa (160 mil). O principal fluxo ocorreu antes da Primeira Guerra Mundial, com o resultado de que em 1914 o país atingiu o maior estoque histórico de estrangeiros no país, representando 30% da população total. Além disso, houve nesse período um retorno de emigrantes argentinos, com uma taxa de 35% (OIM, 2008).

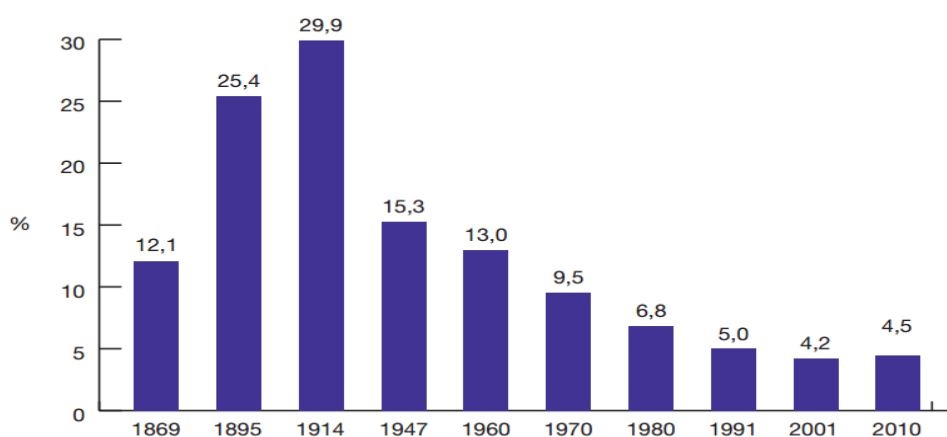
GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DE NASCIDOS NO EXTERIOR ENTRE 1869 E 2010 NA ARGENTINA



FONTE: Adaptado de Modolo (2014); INDEC (2010).

Nota-se, com base no GRÁFICO 1, que há uma duplicação do número de residentes nascidos no exterior entre os anos de 1895 e 1914, demonstrando a importância da imigração europeia no período. O pico do estoque de cidadãos nascidos no exterior acontece em 1960, com 2.604.447 cidadãos, sendo que acontece uma queda a partir dos anos 1970 (no período da ditadura). Nos anos 2010, há um aumento do número de estrangeiros no país em relação a 2010, que passa de 1.531.940 para 1.805.956, demonstrando que a Lei migratória de 2003 provocou uma expansão da entrada e da regularização de estrangeiros no país.

GRÁFICO 2 – POPULAÇÃO NASCIDA NO EXTERIOR SOBRE A POPULAÇÃO TOTAL SEGUNDO CENSO POPULACIONAL DA ARGENTINA. PERÍODO DE 1869/2010.



FONTE: INDEC (2010) Censo Nacional de População, de 1869 a 2010.

Pelo GRÁFICO 2 visualiza-se uma redução da importância da população estrangeira no país a partir dos anos 1940 (passou de 30% em 1914 para 15% em 1947). Desde os anos 1980, essa porcentagem se manteve praticamente estável (próxima aos 5% da população).

TABELA 1 – VARIAÇÃO RELATIVA DA POPULAÇÃO NASCIDA NO EXTERIOR RESIDENTE NA ARGENTINA POR PAÍS. PERÍODO DE 1980 A 2010.

População nascida no exterior por país	De 1980 a 1991	De 1991 a 2001	De 2001 a 2010
Total	-15,1	-6,2	18,1
Bolívia	21,5	62,6	47,9
Chile	13,4	-13,1	-10,0
Espanha	-40,0	-40,1	-30,0
Itália	-32,8	-34,0	-31,9
Paraguai	-4,7	29,8	69,4
Peru	86,2	453,7	78,5
Uruguai	17,0	-11,9	-0,8

FONTE: Adaptado de Modolo (2014).

A TABELA 1 demonstra que o estoque de população nascida no exterior nos últimos três decênios mudou de um crescimento negativo a positivo, passando de -15,1 entre 1980 e 1991 para 18,1 entre 2001 e 2010, demonstrando uma expansão dos estrangeiros na Argentina. O comportamento de cada grupo variou, com exceção dos peruanos e bolivianos, que mantiveram uma entrada elevada nesses períodos. Observou-se uma queda relativa da população europeia (espanhóis e italianos). Por sua vez, houve queda relativa na entrada de uruguaios e chilenos e uma expansão considerável no ingresso de paraguaios no país.

TABELA 2 – PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO NASCIDA NO EXTERIOR RESIDENTE NA ARGENTINA POR PERÍODO DE CHEGADA POR PAÍS DE NASCIMENTO - ANO 2010.

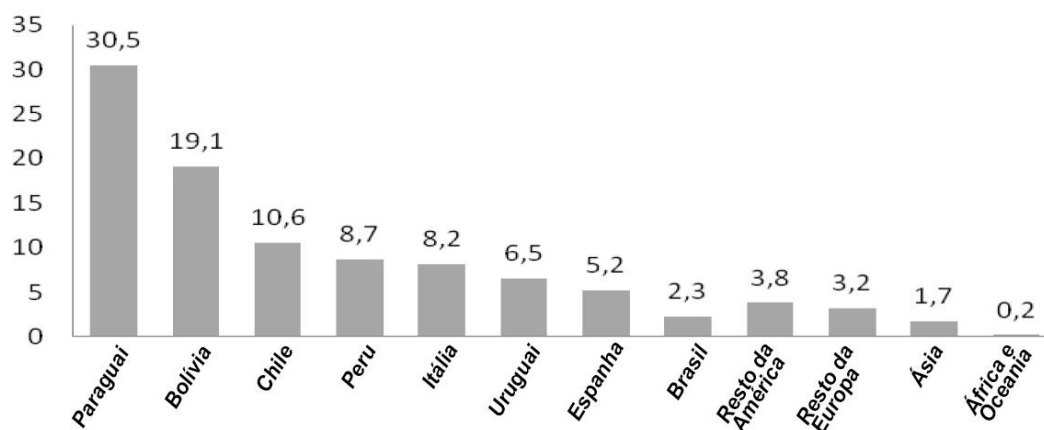
Período de chegada	Antes de 1991	Entre 1991 a 2001	Entre 2001 a 2010
Bolívia	38,5	24,9	36,7
Brasil	54,0	16,4	29,6
Chile	86,7	6,6	6,7
Espanha	88,1	2,6	9,3
Itália	95,7	1,8	2,5
Paraguai	41,5	20,3	38,2
Peru	10,7	39,3	50,0
Uruguai	79,3	9,7	11,0
Resto da América	19,2	14,0	66,8

FONTE: Adaptado de Modolo (2014).

Apreende-se da TABELA 2 que houve uma manutenção da entrada de bolivianos e paraguaios ao longo dos anos. Houve uma expansão entre 2001 e 2010 da entrada de peruanos. No caso do Brasil, do Uruguai e do Chile, houve uma redução da porcentagem dos estrangeiros nos últimos dois decênios com relação ao período anterior a 1991, o que

também ocorre no caso dos europeus (italianos, quase 96% migraram antes de 1991 e espanhóis 88 % migraram antes de 1991). Conclui-se com os dados acima que o fluxo migratório mais importante da Argentina deixou de ser de europeus, para ser de países de fronteira, como é o caso do Peru, Bolívia e Paraguai especialmente. Houve uma redução do fluxo proveniente do Chile, do Uruguai e do Brasil, provavelmente resultante numa melhora dos níveis de vida em comparação aos da Argentina. Contudo, os dados de imigração desses três países ainda são importantes, especialmente do Brasil, que mais que duplicou o ingresso de seus nacionais na Argentina entre 2001 e 2010 comparado aos dez anos anteriores.

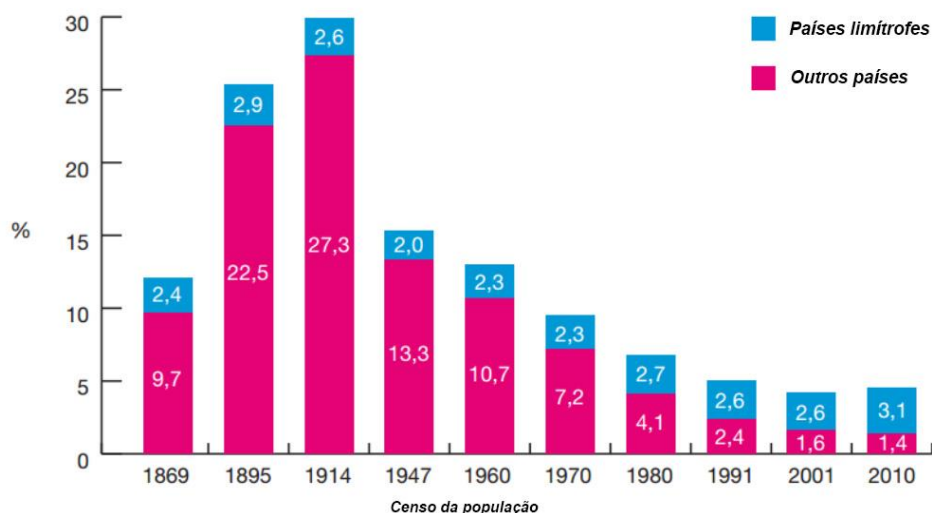
GRÁFICO 3 – PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO NASCIDA NO EXTERIOR VIVENDO NA ARGENTINA SEGUNDO LUGAR DE NASCIMENTO - ANO 2010.



FONTE: Adaptado de Modolo (2014); INDEC (2016).

O GRÁFICO 3 revela que as quatro principais nacionalidades de estrangeiros correspondem a nacionais de países vizinhos, sendo que 30,5% dos estrangeiros residentes na Argentina são paraguaios, 19,1% são bolivianos, 10,6% são chilenos e 8,7% são peruanos. Os imigrantes europeus ainda têm uma participação expressiva, embora muito menor do que no século anterior, sendo que os italianos representam 8,2% da população total de estrangeiros e os espanhóis 5,2%. Os uruguaios, dentre os nacionais do Mercosul, têm uma participação de 6,5%, enquanto os brasileiros são a nacionalidade mercosulina com menor proporção dentro da Argentina, representando apenas 2,3% da população estrangeira total.

GRÁFICO 4 - POPULAÇÃO NASCIDA EM PAÍSES LÍMITROFES E EM OUTROS PAÍSES SEGUNDO CENSO POPULACIONAL – TOTAL DO PAÍS – DE 1869 A 2010.



FONTE: Adaptado de INDEC (2010), Censo Nacional de População, 1869 a 2010.

Conforme GRÁFICO 3 e melhor evidenciado no GRÁFICO 4, a importância da imigração limítrofe tem sido central desde 1869. A porcentagem de estrangeiros oriundos de países limítrofes se mantém entre 2 e 3% em relação à população total do país. No último censo, de 2010, a população de países vizinhos representava 3,1 % da população total, enquanto os estrangeiros de outros países representavam 1,4%, demonstrando que 2/3 dos estrangeiros residentes na Argentina eram originários de países vizinhos (INDEC, 2010).

Segundo Pacceca e Courtis (2008, p. 11), a partir de 1970, a Argentina passou por várias crises econômicas que tiveram impacto sobre a imigração oriunda de países não vizinhos, que foi reduzida a partir de 1980. Vale lembrar que a migração é fruto das diferenças de níveis de vida entre o país que envia e o que recebe. Contudo, a Argentina, embora em recessão, permitia acesso fácil aos imigrantes no mercado de trabalho.

Segundo dados do Censo de 2010, a distribuição da população estrangeira não é homogênea dentro do território argentino. A província de Buenos Aires abriga mais da metade dos imigrantes (52,2%) e a cidade autônoma de Buenos Aires possui 21,1%, representando 73% do total dos estrangeiros, que vivem concentrados nessa região, em função das maiores oportunidades de emprego. Os demais estrangeiros residem nas províncias de Mendoza (3,8%), Córdoba (2,85), Rio Negro (2,6%) e Missões (2,4%). Na cidade de Buenos Aires, os imigrantes representam 13% da população total, sendo que a

média no país é de 4,5%, o que é um dado que comprova a relevância da imigração no país.

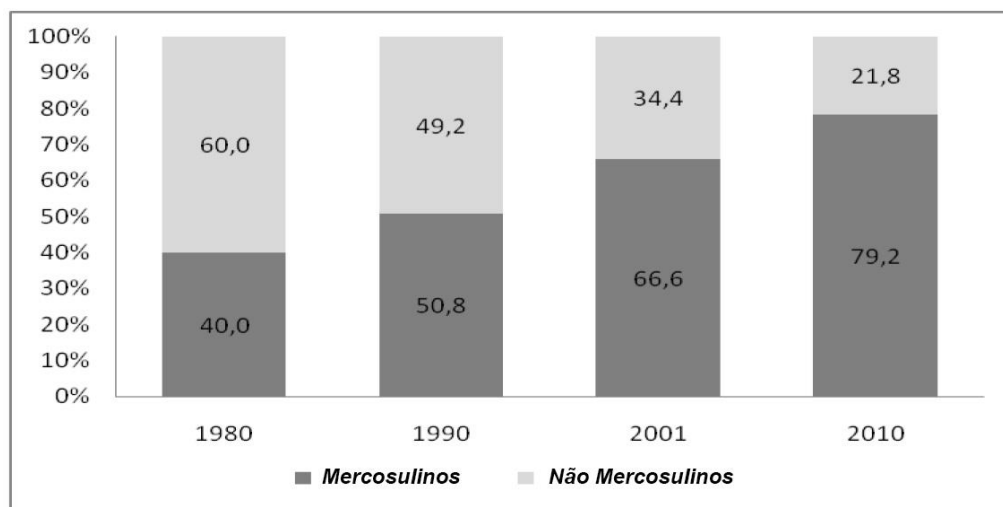
Sobre os imigrantes de outras regiões, a partir do século XX, houve a entrada de um fluxo expressivo de estrangeiros na Argentina, especialmente asiáticos. Na década de 1960, chegaram em Buenos Aires grupos de imigrantes asiáticos, coreanos e chineses, que representavam cerca de 40 mil pessoas. Na década de 1990 chegou um número pequeno de estrangeiros da Europa central e oriental, que representavam menos de 10 mil pessoas, a partir de um acordo que lhes oferecia tratamento prioritário para adquirir a residência. Ademais, entrou no país uma quantidade reduzida de pedidos de refúgio de diferentes regiões, como a América Latina (de Peru, Colômbia e Cuba), do Leste Europeu, da Ásia e da África. A partir dos anos 1960, a Argentina passou a enviar um grande número de nacionais para outros países, tornando-se um país de emigração (COURTIS; PACCECA, 2008, p. 11).

A respeito da emigração argentina, Pacceca e Courtis (2008, p. 12) estabelecem que se pode determinar uma série de etapas na emigração de argentinos. A primeira ocorreu entre 1960 e 1975, como consequência da instabilidade política promovida pelos governos militares. Nesse momento ocorreu a chamada “fuga de cérebros”, devido à intervenção militar nas universidades, que levou a uma grande saída de pesquisadores do país. Entre os anos de 1976 e 1983, os emigrados representavam exilados políticos pela ditadura militar, tendo como destino, sobretudo, outros países da América Latina. Entre 1989 e 1991, as saídas estavam associadas com as crises econômicas. A partir de 1998 até os anos 2010, o agravamento da recessão econômica, a instabilidade política e a redução da qualidade de vida promoveu uma grande saída de argentinos do país, tendo como destinos mais procurados a Espanha, a Itália, os EUA, a Austrália e o Canadá.

5.2.1 Nacionais do Mercosul na Argentina

Como foi observado na análise anterior os migrantes de países vizinhos têm uma importância crescente na Argentina a partir dos anos 1980, havendo uma expansão da entrada de nacionais do Mercosul na Argentina, em termos absolutos e relativos.

GRÁFICO 5 – PESO RELATIVO DOS ESTRANGEIROS MERCOSULINOS E NÃO MERCOSULINOS - PERÍODO DE 1980 A 2010



FONTE: Adaptado de Modolo (2014); INDEC (2010)

Extraí-se que houve uma redução, ao longo dos anos, da porcentagem de estrangeiros de outras nações, que passou de 60% em 1980 a 21,8% em 2010, enquanto no caso do migrante do Mercosul, observa-se no GRÁFICO 5, um constante aumento, passando de 40% em 1980 a 79,2% em 2010. Esses dados revelam a necessidade argentina de promover uma política de regularização de nacionais do Mercosul e de países associados em seu país, especialmente paraguaios, bolivianos, peruanos e chilenos, e em menor medida, uruguaios e brasileiros, o que justifica o protagonismo argentino na proposição dos Acordos de Residência do Mercosul.

No caso boliviano, isso é bastante expressivo, pois conforme a TABELA 3, a quantidade de bolivianos triplicou entre 1980 e 2010. A quantidade de peruanos multiplicou quase em 20 vezes no mesmo período. O contingente de paraguaios duplicou nesse período e segue em expansão, enquanto a quantidade de uruguaios e chilenos sofreu uma queda desde 1990. O Brasil, por sua vez, enviou menos nacionais entre 1990 e 2001, mas teve uma expansão de seu contingente de nacionais em 2010, embora numericamente pouco expressiva. Houve um crescimento também do número de venezuelanos e equatorianos na Argentina em 2010 e uma expansão substancial da quantidade de colombianos no ano de 2010.

TABELA 3 – EVOLUÇÃO DE NACIONAIS DO MERCOSUL NA ARGENTINA. TOTAL POR PAÍS - PERÍODO DE 1980 A 2010.

PAÍS DE NASCIMENTO	ANO DO CENSO			
	1980	1990	2001	2010
Bolívia	118.141	143.569	233.464	345.272
Brasil	42.757	33.476	34.712	41.330
Chile	215.623	244.410	212.429	191.147
Colômbia	1.864	2.638	3.713	17.576
Equador	771	975	2.054	4.820
Paraguai	262.799	250.450	325.046	550.713
Peru	8.561	15.939	88.260	157.514
Uruguai	114.108	133.453	117.564	116.592
Venezuela	1.401	1.934	2.665	6.379
Total	766.025	826.844	1.019.907	1.431.343

FONTE: Adaptado de Modolo (2014), INDEC (2010).

Nesse sentido, o crescimento da imigração nas regiões limítrofes contribuiu para que o tema se tornasse mais central para a Argentina. Essa expansão é explicada pela diferença entre a procura por força de trabalho e os salários pagos na Argentina e nos países de origem (MARSHALL; ORLANSKY, 1983). A partir de 1960, os imigrantes ocuparam na Argentina postos de trabalho com baixa remuneração e com condições precárias, associados a um nível educacional menor em relação ao dos nacionais e a baixa especialização da mão de obra.

5.3 PERFIL MIGRATÓRIO DO BRASIL

No período colonial, o Brasil recebeu imigrantes portugueses, com o objetivo de povoar o país, e escravos africanos, que seriam destinados à exploração econômica da Colônia (FURTADO, 1991).

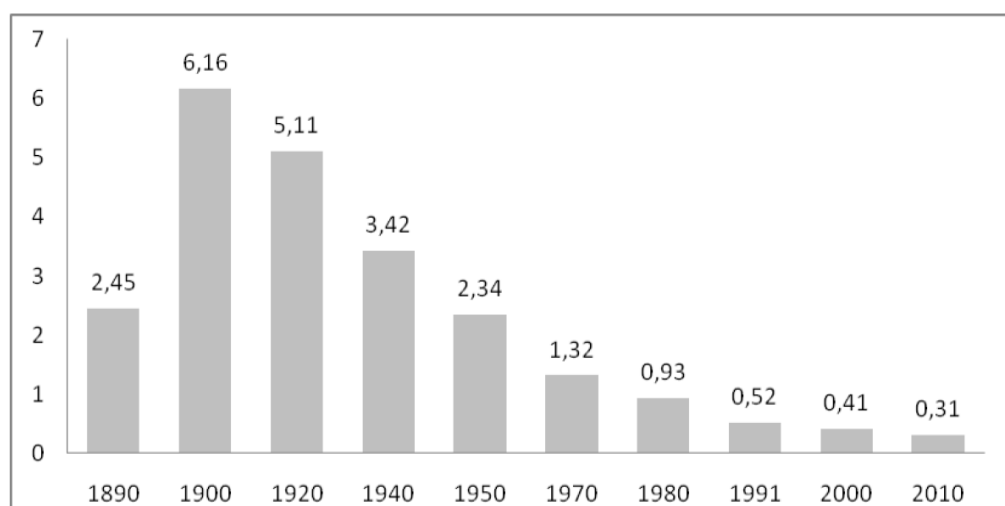
A partir da metade do século XX outros fluxos europeus começaram a chegar, sendo os principais de espanhóis, italianos e alemães, assim como japoneses. Os maiores números de entrada de imigrantes ocorreram no ano de 1990. A TABELA 4 aponta a porcentagem de estrangeiros na população, que já foi de 6,2% em 1900 e passou a apenas 0,2% em 2010, conforme dados do IBGE (2010). É fundamental mencionar a dificuldade de obter dados sobre a entrada de estrangeiros no Brasil, sendo a única fonte de dados disponível o Censo de 2010.

TABELA 4 - PORCENTAGEM DE ESTRANGEIROS NO BRASIL EM RELAÇÃO A QUANTIDADE TOTAL DA POPULAÇÃO ENTRE 1872 E 2010.

Período	Estrangeiros no Brasil
1872 (1)	3,9
1890	-
1900	6,2
1920	4,9
1940 (2)	3,1
1950	2,1
1960 (3)	1,8
1970 (3)	1,2
1980 (3)	0,8
1991 (4) (6)	0,4
2000 (5)	0,3
2010(4)	0,2

FONTE: IBGE, (2010).

GRÁFICO 6 – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA SOBRE A POPULAÇÃO TOTAL NO BRASIL – PERÍODO 1890-2010



FONTE: Modolo (2014); IBGE (2010)

Com base no GRÁFICO 6, observa-se que o pico da participação da população estrangeira na população total ocorreu em 1900, quando 6,16% da população era estrangeiro. A partir de 1920 começou uma queda da quantidade de estrangeiros no Brasil, que se torna mais nítida nos anos 1950 e se mantém estável entre os anos 1900 e 2010, embora haja uma queda, mesmo que pouco significativa, desde 1991.

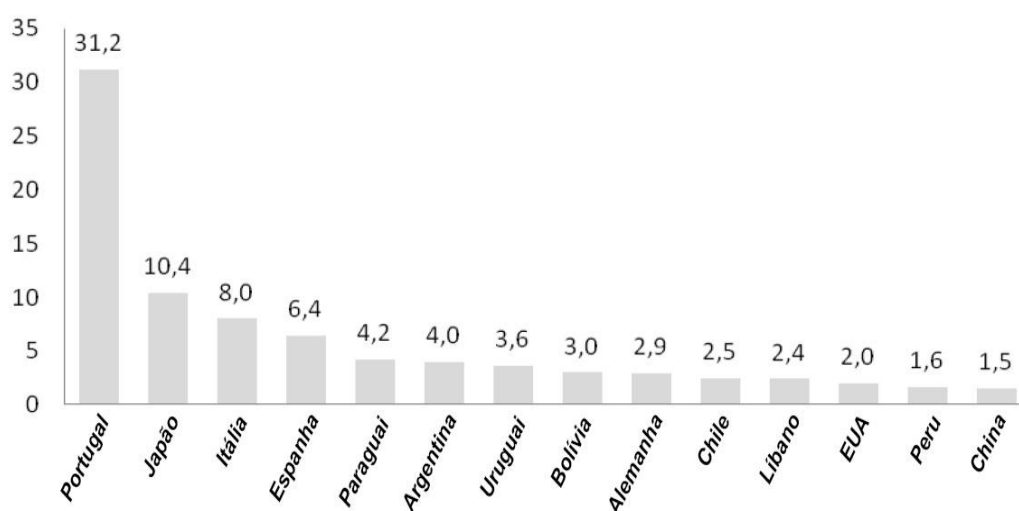
Entre 2000 e 2010, houve a entrada de 168,5 mil estrangeiros, 86,7% a mais do que o dado anterior de 2000 (143,6 mil), o que revela que o Brasil se tornou um destino importante das migrações internacionais. Os dois países que mais enviaram imigrantes

foram os Estados Unidos, com 51,9 mil imigrantes e o Japão, com 41,4 mil imigrantes. Além do mais, um dado relevante é o de que o Brasil está recebendo nacionais que haviam emigrado e estão retornando ao país. Entre 2000 e 2010, 174,6 mil brasileiros retornaram ao país, enquanto em 2000, 87,9 mil retornaram (IBGE, 2010).

A partir da década de 1950 há uma entrada menor de estrangeiros no Brasil, com um perfil migratório diferente do observado nos primeiros anos do século XX. Mais da metade dos estrangeiros vivendo no Brasil eram europeus no ano 2000, sendo 56,29% do total, o que é resultante dos vínculos coloniais. Os imigrantes advindos da América Latina e Caribe representavam em 2000, 21 % da população de estrangeiros e os asiáticos 17,13% do total de estrangeiros (IBGE, 2010).

No ano 2000, a porcentagem de estrangeiros residentes no Brasil, segundo nacionalidade, demonstra uma participação importante de portugueses (31,2%), japoneses (10,4%), italianos (8%), espanhóis (6,4%), conforme revela o GRÁFICO 7. Os nacionais do Mercosul e Estados Associados aparecem na sequência, com 4,2% advindos do Paraguai, 4% da Argentina, 3,6% do Uruguai e 3% da Bolívia.

GRÁFICO 7 – PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA SEGUNDO PAÍS DE ORIGEM NO BRASIL– 2000.

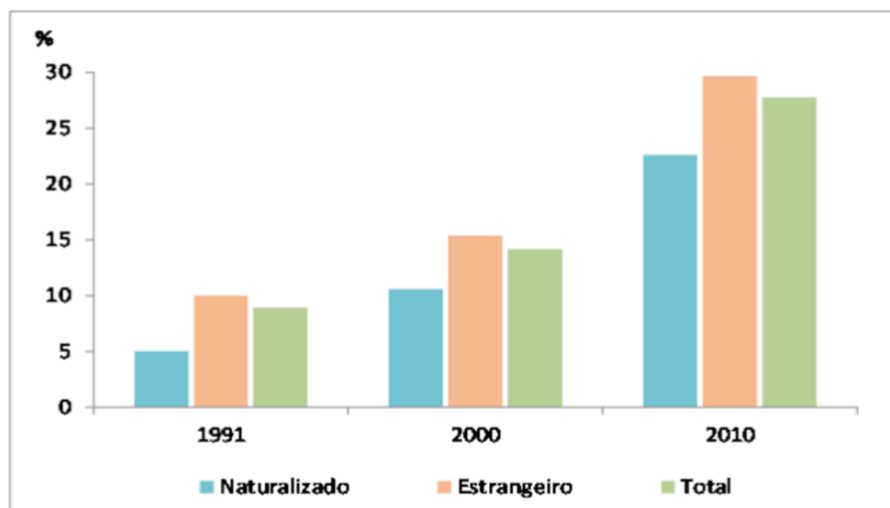


FONTE: Modolo (2014); IBGE (2000)

Embora os dados demonstrem uma participação acumulada menor dos estrangeiros originários do Mercosul na população total, observa-se no GRÁFICO 7 no

ano 2000 uma entrada significativa de nacionais do Mercosul no Brasil, o que será demonstrado com mais profundidade na sequência.

GRÁFICO 8 – PARTICIPAÇÃO DA MIGRAÇÃO DA DÉCADA NO TOTAL DE IMIGRANTES ACUMULADOS RESIDENTES NO BRASIL EM 1991, 2000 E 2010



FONTE: Soares; Lobo; Matos (2015).

Demonstra-se no GRÁFICO 8 um aumento na década de 2000 da participação de naturalizados em relação ao total de imigrantes. No ano de 2010 houve um crescimento substancial no total de migrantes no Brasil, conforme demonstrado na TABELA 5.

TABELA 5 – DISTRIBUIÇÃO ABSOLUTA E PERCENTUAL DOS IMIGRANTES INTERNACIONAIS ACUMULADOS E DOS IMIGRANTES DA DÉCADA RESIDENTES NO BRASIL EM 1991, 2000 E 2010.

Situação	1991		2000		2010	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Imigração acumulada						
Naturalizados	161.152	20,99	173.763	25,41	161.250	27,21
Estrangeiros	606.629	79,01	510.067	74,59	431.319	72,79
Total	767.781	100	683.830	100	592.569	100
Imigração da década						
Naturalizados	8.095	11,81	18.377	18,99	36.499	22,20
Estrangeiros	60.454	88,19	78.375	81,01	127.921	77,80
Total	68.549	100	96.752	100	164.420	100

FONTE: Soares; Lobo; Matos (2015).

Na TABELA 5, observa-se que houve uma expansão dos naturalizados nas décadas de 1990 a 2000 (18.377) e de 2000 a 2010 (36.499), sendo que na última década duplicou o número de naturalizados no país. No total de estrangeiros, também evidencia-se que os anos de 2000 a 2010 obtiveram uma entrada maior de estrangeiros, que passou de 68.549 mil na década de 1991 para 164.420 na década de 2010.

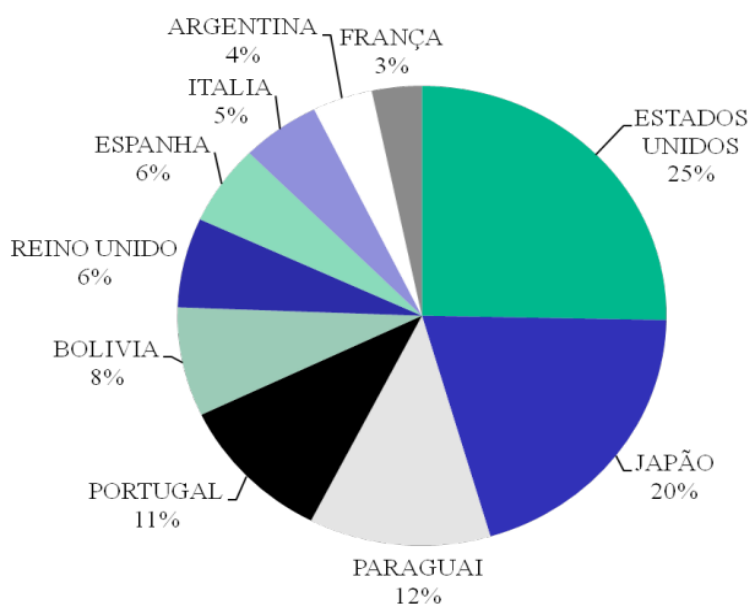
A respeito da emigração, isto é, da saída de brasileiros para outros países, segundo Patarra (2005, p. 26), os dados sobre a emigração brasileira variam nos últimos dez anos entre 1, 041 milhão a 2,4 milhões, com uma média de 1,3 milhão de pessoas ao ano. O Ministério das Relações Exteriores passou a levantar a quantidade de brasileiros vivendo legalmente fora do país, que em 1996 era de 1.419.440, aumentando para 1.887.895 em 2000 e 2.041.098 em 2002. No ano de 2003 observou-se uma queda, com um dado de 1.805.436 brasileiros registrados vivendo em outros países. O maior destino dos brasileiros, segundo dados, são os Estados Unidos, seguidos do Paraguai, dos países da Europa e do Japão (PATARRA, 2005).

Os dados do censo do IBGE (2010) sobre a imigração demonstram que houve um crescimento, mesmo que pequeno, do número de estrangeiros que trabalham no Brasil, que passou de 37% em 2000 para 42% em 2010. Houve um aumento perceptível da imigração proveniente especialmente de Portugal e da Bolívia. As duas maiores nacionalidades atraídas para o país no anos 2000, como evidenciado no GRÁFICO 7, foram portugueses, cujo país estava assolado pela crise, e bolivianos, que emigram em busca de melhores condições de vida. O Brasil se tornou um destino importante de migrações em função da inserção do Estado na nova configuração produtiva internacional (IBGE, 2010).

5.3.1 Nacionais do Mercosul no Brasil

De acordo com Modolo (2014, p. 71), “A consolidação do Brasil como país destino de parte dos imigrantes internacionais mercosulinos como padrão de mobilidades intra-regionais resulta um fenômeno novo”. Embora já existissem fluxos migratórios provenientes da América do Sul no Brasil, a importância desses estrangeiros se expandiu a partir dos anos 1990.

GRÁFICO 9 - PRINCIPAIS PAÍSES DE ORIGEM DOS IMIGRANTES INTERNACIONAIS DO BRASIL



FONTE: IBGE, 2010.

Conforme GRÁFICO 9, entre 2005 e 2010 os principais países de origem dos imigrantes no Brasil eram Estados Unidos (25%), Japão (20%), Paraguai (12%), Portugal (11%) e Bolívia (8%), demonstrando uma participação menor dos Estados-parte do Mercosul no total absoluto de residentes no Brasil. Segundo dados do Itamaraty e da Polícia Federal, o Brasil possuía em 2013 cerca de 940 mil imigrantes registrados em caráter permanente (com visto permanente no país). Os países de origem com a maior parcela de imigrantes no Brasil em 2013 foram Portugal, com 277.727, Japão, com 91.042, Itália, com 73.126 e Espanha, com 59.985. Os cidadãos oriundos dos países do Mercosul Ampliado (Mercosul e Estados associados), contemplados pelo Acordo de Residência e Livre Trânsito, representam mais de um quinto da soma dos imigrantes estabelecidos no Brasil, sendo um total de 237.318, ficando em segundo lugar, atrás de Portugal. Os principais países de origem dos estrangeiros sul-americanos no Brasil são: Bolívia, com 50.240 e Argentina, com 42.202.

No dado acumulado, com base na figura que segue, a participação de imigrantes latino-americanos em 1991, 2000 e 2010 não é tão expressiva quanto a dos portugueses que, em 2010, representavam 23% da população imigrante e dos japoneses que representavam 8% em 2010. Contudo, nos dados da imigração da década de 1991, 2000

e 2010, observa-se uma entrada cada vez maior de nacionais provenientes do Mercosul Ampliado, conforme revela a TABELA 6.

TABELA 6 - NÚMERO E PERCENTUAL DE IMIGRANTES ESTRANGEIROS (IMIGRAÇÃO ACUMULADA) RESIDENTES NO BRASIL EM 1991, 2000 E 2010 POR PAÍS DE ORIGEM.

Nacionalidades	1991		2000		2010	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Portugal	263.611	34,33	213.203	31,18	137.972	23,28
Japão	85.571	11,15	70.932	10,37	49.059	8,28
Paraguai	19.018	2,48	28.822	4,21	39.251	6,62
Bolívia	15.691	2,04	20.388	2,98	38.816	6,55
Itália	66.294	8,63	55.032	8,05	37.165	6,27
Espanha	57.887	7,54	43.604	6,38	30.736	5,19
Argentina	25.468	3,32	27.531	4,03	29.067	4,91
Uruguai	22.144	2,88	24.740	3,62	24.048	4,06
Estados Unidos	11.360	1,48	13.948	2,04	23.513	3,97
China	8.322	1,08	10.301	1,51	19.397	3,27
Alemanha	24.329	3,17	19.556	2,86	16.241	2,74
Chile	20.436	2,66	17.131	2,51	15.432	2,60
Peru	5.833	0,76	10.814	1,58	15.020	2,53
Libano	17.187	2,24	16.090	2,35	12.336	2,08
Demais nacionalidades	124.630	16,23	111.738	16,34	104.516	17,64
Total	767.781	100,00	683.830	100,00	592.570	100,00

FONTE: Soares; Lobo; Matos, 2015.

TABELA 7 - DADOS DA IMIGRAÇÃO POR DÉCADA DE 1991, 2000 E 2010 NO BRASIL POR PAÍS DE ORIGEM

País de Nascimento	1980	1991	2000
Argentina	26.633	25.468	27.531
Bolívia	12.980	15.691	20.388
Chile	17.830	20.436	17.131
Colômbia	1.490	2.077	4.159
Equador	758	605	1.188
Paraguai	17.560	19.018	28.822
Peru	3.789	5.833	10.814
Uruguai	21.238	22.144	24.740
Venezuela	1.262	1.226	2.162
Total	103.540	112.498	136.935

Fonte: A autora (2017), adaptado de Censo (2000).

TABELA 8 – QUANTIDADE DE ESTRANGEIROS RESIDENTES NO BRASIL POR NACIONALIDADE EM 1991, 2000 E 2010.

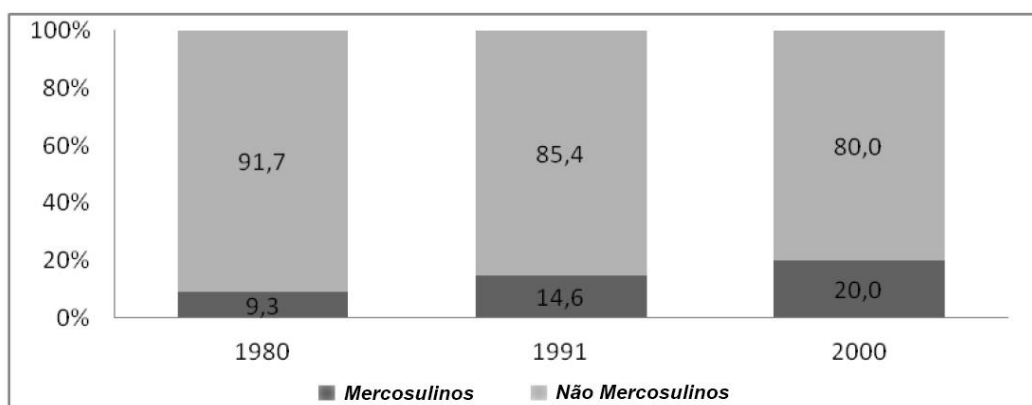
Nacionalidades	1991		2000		2010	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Bolívia	5.994	8,74	6.967	7,20	22.132	13,46
Paraguai	6.897	10,06	11.156	11,53	19.953	12,14
Estados Unidos	4.263	6,22	7.502	7,75	15.343	9,33
Argentina	6.389	9,32	8.546	8,83	10.597	6,44
Portugal	4.027	5,87	3.978	4,11	9.091	5,53
Japão	2.030	2,96	4.712	4,87	7.823	4,76
Peru	2.051	2,99	4.501	4,65	7.111	4,33
Uruguai	6.098	8,90	5.667	5,86	7.044	4,28
China	1.758	2,56	3.080	3,18	5.922	3,60
Itália	1.768	2,58	3.782	3,91	5.592	3,40
França	1.660	2,42	3.029	3,13	4.567	2,78
Espanha	1.114	1,62	1.948	2,01	4.544	2,76
Colômbia	822	1,20	2.059	2,13	4.371	2,66
Alemanha	1.965	2,87	3.231	3,34	4.138	2,52
Grã-Bretanha	1.062	1,55	1.813	1,87	2.771	1,69
Chile	5.124	7,47	1.901	1,97	2.569	1,56
Coréias	3.287	4,80	1.622	1,68	2.525	1,54
Angola	818	1,19	2.067	2,14	2.388	1,45
México	286	0,42	631	0,65	1.868	1,14
Líbano	1.364	1,99	2.479	2,56	1.671	1,02
Venezuela	564	0,82	1.183	1,22	1.594	0,97
Suíça	661	0,96	1.038	1,07	1.106	0,67
Holanda	447	0,65	767	0,79	1.091	0,66
Cuba	74	0,11	892	0,92	1.078	0,66
Equador	257	0,37	545	0,56	1.057	0,64
Demais nacionalidades	7.769	11,33	11.656	12,05	16.475	10,02
Total	68.550	100,00	96.752	100,00	164.420	100,00

FONTE: Soares; Lobo; Matos (2015).

Entre 2000 e 2010, 22.132 bolivianos ingressaram no Brasil, 19.953 paraguaios, e 10.597 argentinos, conforme TABELA 7. Por sua vez, ainda é representativa a entrada de estadunidenses, que foi de 15.343 nessa década e de portugueses, com uma entrada de 10.587 na década. Assim, entre os anos de 1991 a 2010 aumentou a população sul-americana residente no Brasil, com bolivianos e paraguaios representando, respectivamente, 13,46% e 12,14% do total de estrangeiros vivendo no país.

Os países de origem do grupo de indivíduos que passou a residir no Brasil estiveram concentrados no Mercosul ampliado, representando 40% do total de imigrantes, sendo seguidos pelos Europeus (mais de 20%), asiáticos (12,5%) e norte-americanos (9,1%), conforme TABELA 8.

GRÁFICO 10- PESO RELATIVO DOS ESTRANGEIROS MERCOSULINOS E NÃO MERCOSULINOS. PERÍODO DE 1980/2000



FONTE: Adaptado de Modolo (2014).

Esses indícios revelam que o Brasil passou a ter uma importância maior nas migrações do Mercosul. Ademais, a migração advinda dos EUA refere-se à alocação de mão de obra qualificada em regime temporário (SOARES; LOBO; MATOS, 2015). Observam-se, a partir dos anos 1990, novas modalidades migratórias no Brasil, com uma centralidade do contexto regional do Mercosul, especialmente associada a uma entrada elevada de paraguaios no Brasil (PATARRA; BAENINGER, 2004).

Segundo Patarra; Baeninger (2004, p. 8), “Esse padrão migratório intra-regional vem se tornando mais nítido a partir dos anos 1970”. Esse fenômeno está vinculado à eliminação dos controles nas fronteiras entre os países e à intensificação da integração econômica na região (PATARRA; BAENINGER, 2004). O GRÁFICO 10 revela uma expansão da porcentagem de imigrantes do Mercosul, que passou de 9,3% em 1980 para 20% em 2010.

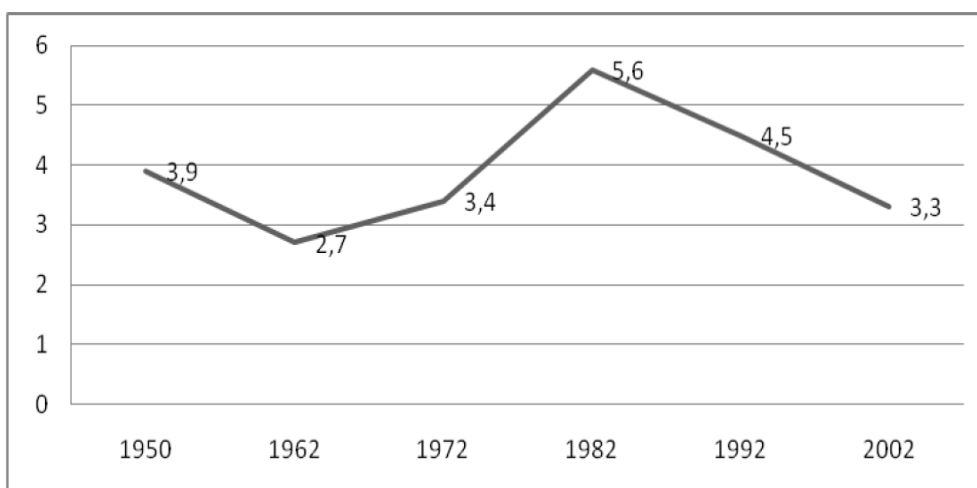
5.4 PERFIL MIGRATÓRIO DO PARAGUAI

A migração no Paraguai é calcada, sobretudo, na emigração de paraguaios para outros países desde a independência do país. Após a Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai em 1870, há um ingresso de imigrantes europeus, embora em menor medida se comparado aos demais países da região. Nos anos 1960, observou-se uma expansão da entrada de imigrantes brasileiros, que é o mais importante fluxo desde o início do século XXI. Esse aumento foi resultado da aproximação entre os países para a construção de Itaipu e da melhoria dos acessos viários entre os países (MODOLO, 2014).

Ademais, após a guerra do Paraguai, iniciou-se uma emigração em direção à Argentina e em menor quantidade ao Brasil. De acordo com o Censo da Argentina, em 1895, 14.592 paraguaios residiam no país. Em 1914, com base em outro censo argentino 28.049 paraguaios viviam na Argentina, quase o dobro do registrado no censo anterior. No ano de 1917, houve um grande crescimento de paraguaios na Argentina, computando 93.248, representando uma expansão de quase 3 vezes em 3 anos.

Os últimos dados a que se tem acesso sobre o número de estrangeiros no Paraguai são do Censo de 2002. De acordo com esse Censo (2002), o total de estrangeiros regulares vivendo no Paraguai em 2002 foi de 169.372. No GRÁFICO 11, observa-se que, na década de 1980, houve o ápice da imigração no país, com 5,6% do total dos cidadãos sendo estrangeiros. Com relação aos brasileiros, em 1992, duplicou a quantidade de nacionais do Brasil residindo no Paraguai, em relação ao censo de 1982. Em 1982, 10% da população total do Paraguai havia nascido no exterior. Houve uma redução de estrangeiros no país nos últimos anos, sendo que, em 2002, apenas 3,3% da população total havia nascido no exterior.

GRÁFICO 11 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO NASCIDA NO EXTERIOR RESIDENTE NO PARAGUAI SOBRE A POPULAÇÃO TOTAL – PERÍODO DE 1950 A 2002

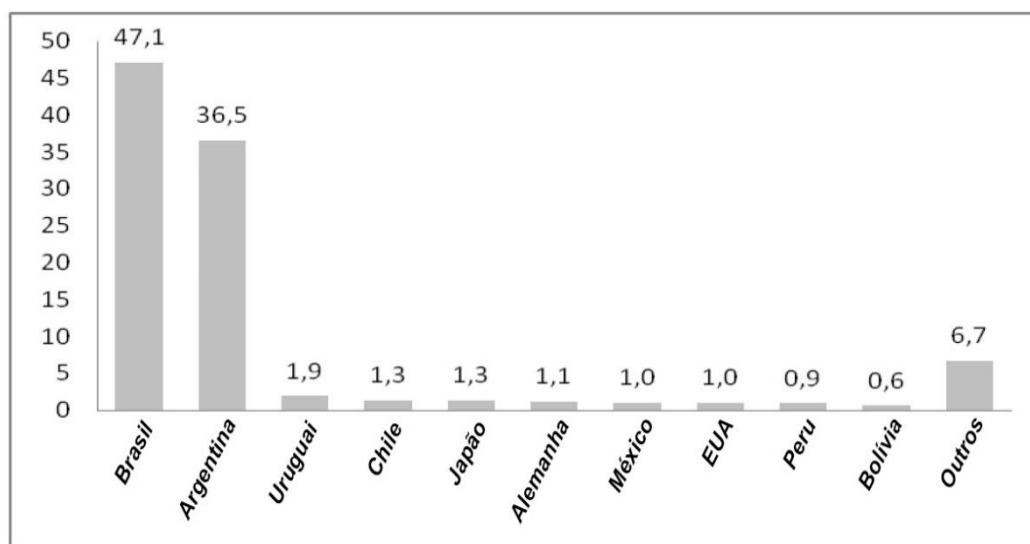


FONTE: Modolo (2014).

O GRÁFICO 12 demonstra que quase metade dos estrangeiros no Paraguai em 2002 provinham do Brasil (47%), enquanto 36,5% eram argentinos. Assim, aproximadamente 84% do total de estrangeiros no Paraguai referiam-se a brasileiros e argentinos, sendo a imigração mercosulina central para o país. Em terceiro lugar,

encontrava-se o Uruguai, com 1,9% do total da população paraguaia tendo nascido no país.

GRÁFICO 12 – PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA RESIDENTE NO PARAGUAI DE ACORDO COM O PAÍS DE NASCIMENTO (2002)

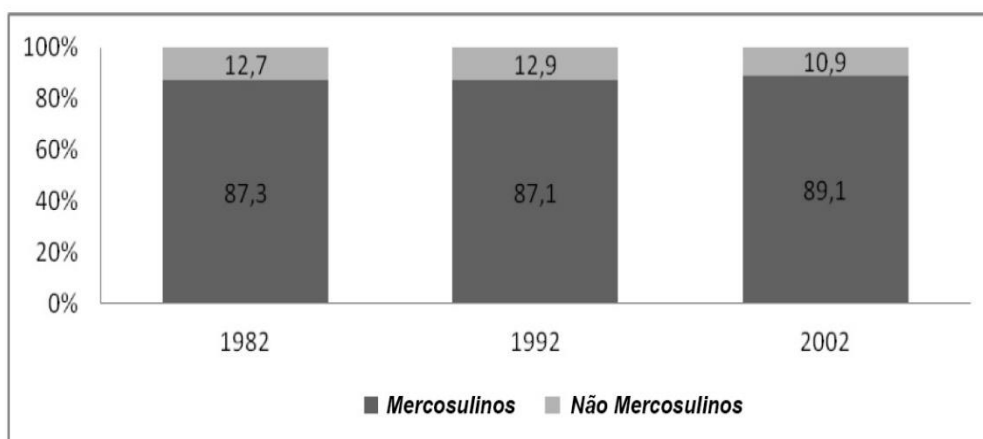


FONTE: Modolo (2014).

5.4.1 Nacionais do Mercosul no Paraguai

O GRÁFICO 13 demonstra que o peso relativo de nacionais do Mercosul e nacionais de outros países sobre o total de estrangeiros se manteve praticamente estável, entre 1982 e 2002 no Paraguai. Houve uma pequena expansão entre 1992 e 2002, de 87,1% para 89,1%. Sendo assim, os nacionais do Mercosul representavam quase a totalidade dos imigrantes residindo em território paraguaio.

GRÁFICO 13 – PESO RELATIVO DE MERCOSULINOS E NÃO MERCOSULINO NO PARAGUAI. PERÍODO DE 1982 A 2002.



FONTE: Adaptado de Modolo (2014).

Embora não haja dados do Censo de 2012 disponíveis, os dados da EPH (Encuesta Permanente de Hogares⁴²) apontam que existiam nesse ano 165.729 nacionais do Mercosul vivendo no Paraguai, o que representaria cerca de 92% do total de imigrantes (EPH, 2009).

TABELA 9 – EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DE MERCOSULINOS NO PARAGUAI POR PAÍS DE ORIGEM (1982-2002)

País de nascimento	1982	1991	2002
Argentina	43.336	47.846	63.153
Bolívia	500	706	1.118
Brasil	97.791	107.452	81.592
Chile	1.715	2.264	2.336
Colômbia	-----	189	317
Equador	---	72	91
Peru	-----	1.432	1.621
Uruguai	2.311	3.029	3.239
Venezuela	-----	91	133
Total	145.653	163.141	153.600

FONTE: A autora (2017), adaptado de Modolo (2014); Censo (2012).

A TABELA 9 destaca a importância dos brasileiros e argentinos no Paraguai em termos quantitativos. Houve uma expansão considerável no número de argentinos, que passou de 43.336 em 1982 para 63.153 em 2002. Esse fenômeno pode ser explicado, segundo Modolo (2014), por representarem filhos argentinos de paraguaios que retornaram ao país. No caso dos brasileiros, houve uma redução do número de residentes

⁴²A tradução de “Encuesta Permanente de Hogares” é Entrevista Permanente de Hogares (tradução nossa).

no Paraguai, que passou de 97.791 em 1982 para 107.452 em 1992 e para 81.592, em 2002. Contudo, dados do relatório do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2011) apontam que 325.400 brasileiros estavam registrados em 2003 (o que demonstra que o dado acima pode estar incorreto) e no ano de 2010 apenas 200.000, revelando a redução de imigrantes brasileiros no Paraguai.

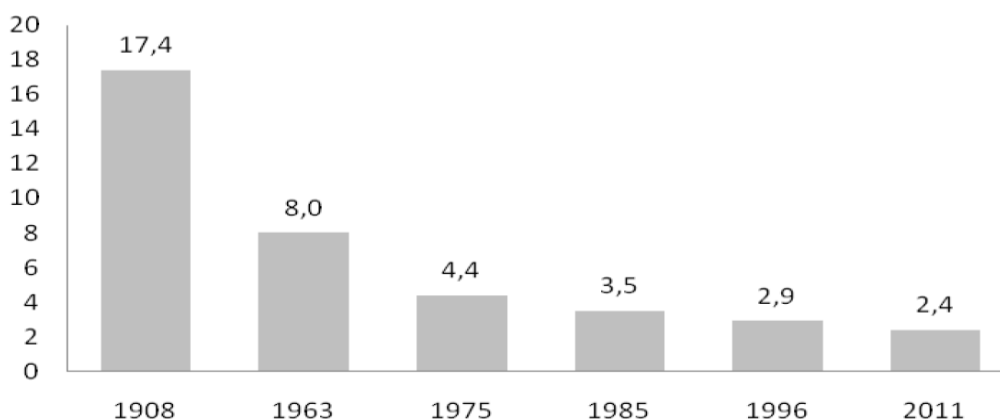
Com relação ao total de imigrantes mercosulinos houve uma expansão entre 1982 e 1992 de 145.653 para 163.141 e uma redução entre 1992 e 2002, quando 153.600 nacionais do Mercosul viviam no Paraguai.

Existe uma maior concentração de estrangeiros na região central do Paraguai. Os departamentos mais povoados são o Central e Assunção, com exceção dos brasileiros, que se concentram nas regiões fronteiriças, o que provocou o fenômeno dos “brasiguaios” (imigrantes brasileiros que residem no Paraguai, que já possuem descendentes nascidos no Paraguai) (SOUCHAUD, 2011).

5.5 PERFIL MIGRATÓRIO DO URUGUAI

Durante o período colonial, o Uruguai recebeu parte dos imigrantes originários da Europa e Oriente Médio. No final do século XIX e começo do século XX, houve uma entrada de imigrantes europeus, bem como de países sul-americanos. Nos últimos anos houve uma redução da população estrangeira no país em relação à total, o que demonstra uma diminuição da presença de imigrantes (MODOLO, 2014).

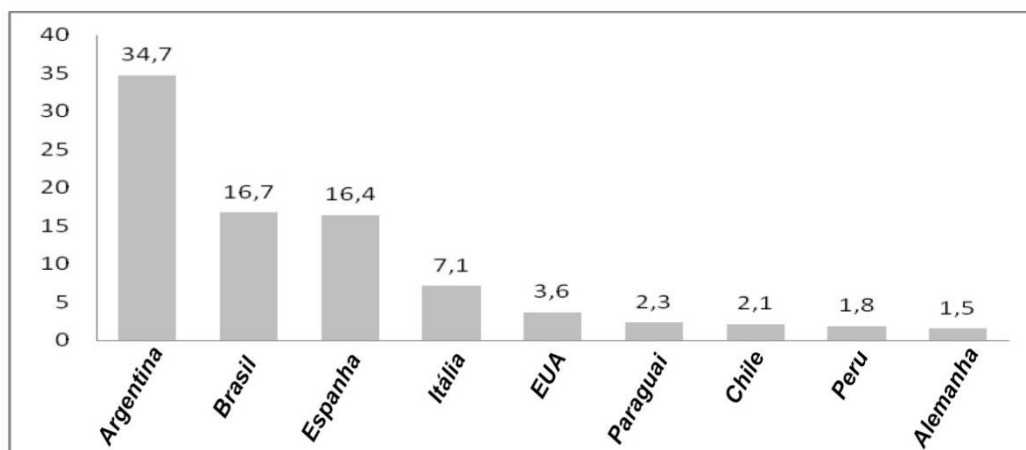
GRÁFICO 14 – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NASCIDA NO EXTERIOR SOBRE A POPULAÇÃO TOTAL DO URUGUAI (1908-2011)



FONTE: Modolo (2014); INDEC (2016).

No GRÁFICO 14 verifica-se uma redução da proporção de estrangeiros frente ao total da população no Uruguai a partir da segunda metade do século XX, que passou de 17,4% no começo do século XX para 8% em 1963. No ano de 2011, a proporção foi de 2,4% da população.

GRÁFICO 15 – PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO DE IMIGRANTES RESIDENTES NO URUGUAI POR PAÍS DE ORIGEM (2011)



FONTE: Adaptado de Modolo (2014).

A partir do GRÁFICO 15, pode-se afirmar que, em 2011 mais da metade da população estrangeira no Uruguai referia-se a nacionais dos países sul-americanos, sendo 34,7% dos estrangeiros originários da Argentina e 16,7% do Brasil. Em terceiro e quarto lugar estavam Espanha, com 16,4% e Itália, com 7,1%.

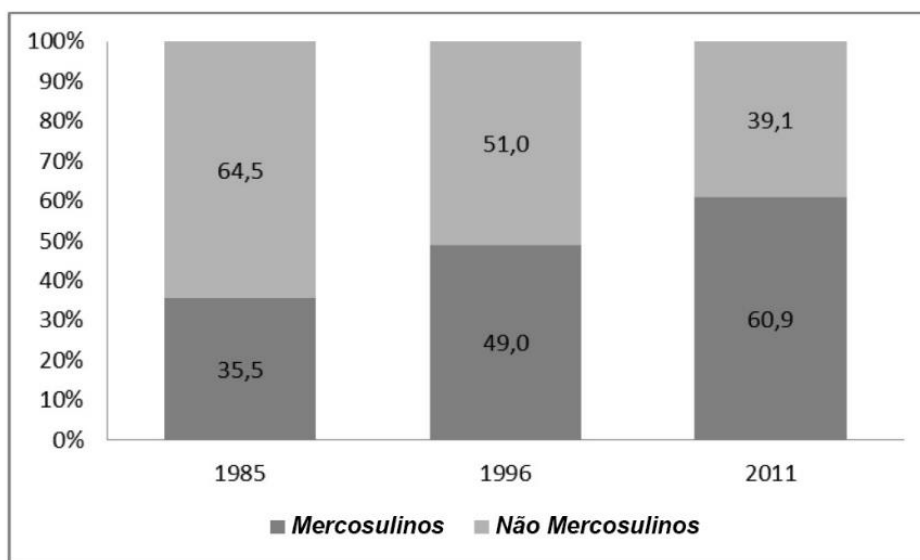
Sobre a emigração, que é o tema mais central para o Uruguai devido ao elevado número de uruguaios saindo do país, os principais destinos, com base no censo de 2000, seriam a Argentina, com 117 mil uruguaios residindo no país, os Estados Unidos, com aproximadamente, 70 mil uruguaios e a Espanha, com 40 mil uruguaios. Na sequência de destinos aparecem o Brasil, a Austrália e Israel (TAKS, 2011, p. 158).

5.5.1 Nacionais do Mercosul no Uruguai

Como visto na subseção anterior, a presença de imigrantes provenientes do Mercosul tem crescido a partir dos últimos anos no Uruguai. No GRÁFICO 16 verifica-se o peso dos nacionais do Mercosul no total da população estrangeira no Uruguai. No ano de 1985, 64,5% da população estrangeira era de não mercosulinos e 35,5% de

mercosulinos. No ano de 1996 já se observava uma mudança, quando quase metade da população é de mercosulinos (49% contra 51%). Por sua vez, em 2011 esse número cresceu de modo significativo, sendo 60,9% do total de imigrantes originários de países do Mercosul e apenas 39% nacionais de outros Estados.

GRÁFICO 16 – PESO RELATIVO DOS MERCOSULINOS E NÃO MERCOSULINOS RESIDENTES NO URUGUAI(1985-2011)



FONTE: Adaptado de Modolo (2014)

O aumento do estoque de mercosulinos no Uruguai foi irregular, sendo que os argentinos expandiram sua presença absoluta e relativa no estoque total de imigrantes. Assim, a metade dos estrangeiros que reside no Uruguai é de nacionais de países vizinhos, os quais entraram no país a partir dos anos 1980. O Ministério das Relações Exteriores do Brasil (BRASIL, 2011) divulgou que 30.135 brasileiros vivam de modo regular no Uruguai em 2010, a partir de informações reunidas pelos consulados no Uruguai.

TABELA 10 – EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DE MERCOSULINOS NO URUGUAI POR PAÍS (1985-2011)

País de nascimento	1985	1996	2011
Argentina	19.669	26.256	26.782
Bolívia	211	376	377
Brasil	12.332	13.521	12.882
Chile	1.439	1.726	1.682
Colômbia	227	362	749
Equador	199	235	310
Paraguai	1.421	1.512	1.781
Peru	241	528	1.433
Venezuela	364	737	956
Total	36.103	45.253	46.952

FONTE: A autora (2017), adaptado de Modolo (2014); Censo (2011)

Como também se observa no caso do Brasil e da Argentina, houve uma expansão do contingente de origem andina no Uruguai, especialmente peruanos, pois bolivianos, equatorianos, venezuelanos e colombianos enviam poucos nacionais para o Uruguai. Conforme se observa na TABELA 10, o número de argentinos desde 1996 se manteve estável, enquanto o de brasileiros sofreu uma pequena queda (de 13521 a 12.882). O número de paraguaios teve uma elevação de 1512 em 1996 a 1781 em 2011. O número total de imigrantes mercosulinos no Uruguai passou de 36.103 em 1985 para 45.253 em 1996, mantendo-se praticamente estável em 2011 (46.952).

5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

A questão migratória tem recebido destaque no cenário internacional, especialmente a partir da década de 1990, em função do crescimento do fluxo migratório. A investigação demonstrou que as políticas migratórias revelam um interesse por parte dos Estados de controlar o fluxo migratório. Por outro lado, os compromissos internacionais firmados e os encontros entre Estados realizados a partir da década de 1990, fomentados pelo ativismo de atores não estatais, concentram-se em conceder maiores direitos aos imigrantes.

Neste capítulo, foi possível verificar o fluxo migratório dos Estados fundadores do Mercosul, com o objetivo de entender os temas mais relevantes para cada Estado no que diz respeito à migração. Observou-se que para a Argentina o imigrante mercosulino tem um peso cada vez maior, o que explica a motivação da Argentina em propor o Acordo de Residência, que garantiu a regularização a uma quantidade elevada de nacionais do

Mercosul a partir da implementação do Programa “Pátria Grande”. Foi verificado também que o Brasil possui um interesse menor nas questões relacionadas à livre circulação de pessoas na região, pois este não era até a década de 2000 o maior fluxo migratório do país, embora o ingresso de nacionais de origem mercosulina tenha crescido de forma considerável nos últimos anos, representando 40% dos estrangeiros residentes no país. Por sua vez, nos casos do Uruguai e de modo mais intenso no Paraguai, a temática mais relevante é a da emigração, pois ao longo da histórica ocorreu uma grande saída de nacionais uruguaios e paraguaios em direção a outros países, especialmente para Estados fronteiriços como o Brasil e a Argentina. Ademais, a importância do imigrante mercosulino tem sido crescente no Uruguai e no Paraguai, sendo que neste último quase a totalidade de estrangeiros residindo no país são nacionais do Mercosul.

No Brasil, na Argentina e no Uruguai houve uma ampliação da entrada de nacionais de origem andina no país, que são signatários dos Acordos de Residência do Mercosul. Portanto, o imigrante mercosulino tem tido uma relevância crescente para os Estados-membros do Mercosul. Entende-se que o Mercosul reagiu à expansão do ingresso de imigrantes fronteiriços na região ao formular os Acordos de Residência. Contudo, isso não compromete a capacidade propulsora do Mercosul enquanto espaço difusor de ideias e políticas migratórias.

No próximo capítulo serão estudadas, de modo separado, as legislações e políticas nacionais migratórias de Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Essa análise tem o intuito de verificar as peculiaridades da formulação das normativas migratórias em cada país. Ademais, busca-se entender em que medida os países adaptaram suas leis nacionais para adequar-se às exigências dos Acordos de Residência do Mercosul, isto é, qual o papel desempenhado pelo bloco nas políticas nacionais.

6 POLÍTICA MIGRATÓRIA NACIONAL NO CONE SUL: ANÁLISE DA POLÍTICA MIGRATÓRIA NACIONAL DA ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI

Neste capítulo, faremos a investigação da evolução das políticas migratórias dos quatro Estados do Mercosul, com o objetivo de identificar as variáveis domésticas que compõem o quadro de demandas para mudanças nas legislações migratórias. Busca-se entender se as mudanças foram motivadas, dentre outros fatores, pela necessidade de se adequarem aos Acordos de Residência do Mercosul.

No que tange às políticas públicas migratórias domésticas, uma análise minuciosa identifica diferenças substanciais entre os quatro Estados, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Na análise do debate realizado no interior do Foro Especializado Migratório do Mercosul, verificou-se que a Argentina foi protagonista no âmbito da questão migratória, enquanto os demais Estados, embora tenham feito reformas em suas políticas nacionais, estão atrasados no avanço de uma legislação mais moderna.

A respeito das políticas migratórias domésticas da Argentina, este país promoveu avanços a partir da aprovação da Lei de Migrações Nº 25.871, em 2003, a qual inspirou os Acordos de Residência do Mercosul. O Uruguai votou sua nova Lei Migratória em 2007, a lei 18.250, a qual entrou em vigência em 2008. O Brasil, por sua vez, ainda está tramitando no Congresso a nova Lei de Migração, que substituirá o antigo Estatuto do Estrangeiro de 1980, o qual é considerado retrógrado, conservador e não concede tratamentos preferenciais aos cidadãos do Mercosul (MODOLO, 2014). Paraguai e o Brasil estão tramitando em seus Congressos projetos para constituição de uma Política Migratória sólida, contudo ainda não lograram aprová-las, embora o Projeto de Lei brasileiro já tenha sido apreciado pela Câmara de Deputado em 2016.

Destacam-se, então, abordagens diferentes no tema migratório nesses quatro Estados, isto é, verifica-se a seleção de diferentes alternativas para encarar a temática da circulação de pessoas em cada Estado Parte, bem como diferentes aspectos envolvidos nos quadros domésticos desses países. Assim, adota-se uma análise multicausal na tese, com vistas a identificar os componentes domésticos de cada política, afim de verificar qual o peso do Mercosul nas transformações das legislações nacionais.

Segundo Nejamkis e Sierra (2010), no início dos anos 2000, embora o Mercosul vivesse uma crise no aspecto econômico, Argentina e Brasil passaram a atribuir importância ao processo de integração regional do Mercosul, como um instrumento a

partir do qual promoveram discussões sobre a questão migratória e buscaram a cooperação no tratamento de desafios comuns, como a necessidade de registro e regularização de estrangeiros. Além disso, atingiram consensos a respeito das questões migratórias nas instituições do bloco, o que permitiu uma maior coordenação das políticas migratórias de ambos os países, especialmente no que tange à regularização da situação dos imigrantes.

O alcance desses consensos foi fundamental, pois o êxito das políticas de migração depende da concordância e da prevenção de conflitos entre os atores estatais. Segundo Reis (2004), o insucesso das políticas não é resultado da redução de poder estatal a partir do processo de globalização e de expansão da defesa dos direitos humanos, mas é um efeito relativo à dificuldade de se atingir entendimento no quesito da definição de fronteiras. Nesse sentido, consideram-se as instâncias de debate e disseminação de ideias do Mercosul (o FEM e o SGT 10) como importantes espaços, nos quais foi possível administrar as divergências entre os Estados partes e garantir entendimentos coletivos, a respeito das decisões sobre a circulação de cidadãos dentro do espaço do Mercosul. Portanto, defende-se que os entendimentos nas instituições do Mercosul contribuíram para que houvesse a entrada de temas migratórios na pauta das políticas domésticas dos Estados, contudo, outros elementos nacionais foram relevantes para a entrada do tema migratório nas agendas domésticas, conforme demonstrado.

No momento da aprovação dos Acordos de Residência do Mercosul, os Estados do bloco enfrentavam desafios semelhantes e passavam por mudanças de governo, que passaram a ter ideologias socioeconômicas mais alinhadas. Esses problemas estavam relacionados às seguintes questões: i) a ausência de estatísticas adequadas sobre os fluxos migratórios em suas fronteiras; ii) a necessidade de promover a regularização dos imigrantes ilegais residentes nos territórios nacionais dos Estados-partes do bloco; e iii) a urgência em prevenir e evitar a exploração do trabalho dos imigrantes e o tráfico internacional de pessoas (NOVICK, 2010).

Esses três temas foram bastante discutidos no FEM e no SGT No. 10, o que revela que eram prioridades para os gestores do Mercosul. Conforme estudado, havia no momento da assinatura dos Acordos de Residência uma preocupação conjunta sobre os imigrantes irregulares nos Estados envolvidos, sobretudo, no Brasil e na Argentina, que recebem a maior parte dos imigrantes da América do Sul. O Paraguai e o Uruguai possuíam nitidamente uma preocupação maior com o retorno dos seus emigrantes ao país de origem, sendo assim, possuíam um interesse menor na regularização de nacionais do

Mercosul. Essas especificidades de cada contexto nacional, as quais serão investigadas na sequência, são determinantes para compreensão do real significado do tema migratório para cada país.

Conforme Novick (2010), em geral os governantes da região, especialmente Chile, Argentina, Uruguai e Brasil, buscaram aperfeiçoar a tratativa aos estrangeiros em suas legislações nacionais, o que será estudado mais à frente. O Brasil, assim como a Argentina, Paraguai e Uruguai possuíam no momento da assinatura dos Acordos de Residência, legislações consideradas retrógradas, por terem sido formuladas em contextos ditatoriais, que assumiam o tema da migração como associado à segurança nacional (MODOLO, 2014; REIS, 2005). Observa-se, então, que os Estados foram induzidos a avançarem em suas políticas migratórias nacionais após as decisões tomadas no âmbito do bloco do Mercosul no que tange à questão migratória. Todavia, é preciso identificar o real papel do Mercosul nessas reformas migratórias, tendo em vista que não ele explica sozinho o processo de alterações nas leis e nos programas nacionais.

6.1 POLÍTICA MIGRATÓRIA ARGENTINA: PROTAGONISTA?

De acordo com Modolo (2014), a análise de bibliografias que tratam o tema da normativa argentina antes dos anos 2000 permite a identificação de uma série de regulações centrais realizadas pelo Estado argentino, quais sejam: a Constituição Nacional garantista, as leis discricionais persecutórias (a Lei de residência Nº 4.114 de 1902, a Lei de Defesa Social Nº 7.209 de 1910 e o Decreto-lei de 1923 que regulamentou a Lei Avellaneda). Todos esses documentos formaram uma relação complexa entre o governo argentino e os estrangeiros (MODOLO, 2014, p. 175).

No que tange à Lei Avellaneda, que foi a primeira lei geral sobre migração da Argentina, Novick (2008, p. 134) indica que foram enviados três projetos de lei migratória à Câmara dos Deputados: um enviado pelo Poder Executivo, outro formulado pelo Deputado Leguizamón e outro elaborado pela Comissão de Legislação, o qual foi debatido a partir de setembro de 1875. Esse projeto possuía duas partes: uma dedicada à imigração e outra à colonização; esta última gerou mais críticas do que a primeira. A discussão dentro da Câmara apontou três temas centrais: i) o consenso sobre os benefícios do ingresso de imigrantes; ii) a capacidade governamental para fazer frente à temática; e iii) as modalidades públicas e privadas que o programa migratório deveria possuir (NOVICK, 2008, p. 135).

O projeto foi então aprovado na Câmara dos Deputados, em 22 de setembro de 1875, sendo levado à Câmara de Senadores, que discutiu o projeto entre 5 e 29 de agosto do ano seguinte, 1876. Nas discussões surgiram dois posicionamentos, um a favor do projeto, sustentado pelo Ministro do Interior e outro contrário, que tinha apoio menor. Um dos tópicos levantados era se a ação interventora do governo federal não iria tirar a autonomia das províncias. Existiam dúvidas acerca da abordagem que deveria ser dada à imigração: a concepção de colonização e a imigração planificada ou a ideia colonização e a imigração espontânea, esta última defendida como mais vantajosa pelos contrários à iniciativa do projeto. Essas posições revelam a disputa entre duas visões, o intervencionismo e o liberalismo. O grupo contrário ao projeto defendia que ele era inconstitucional, que o Estado não tinha recursos para patrocinar as viagens e tampouco possuía as terras que pretendia oferecer aos imigrantes. Ademais, argumentavam que o Estado desejava povoar territórios que ainda não contavam com a organização necessária (NOVICK, 2008, p. 135).

O projeto foi aprovado no Senado com alterações, em 29 de agosto de 1876, quando retornou à Câmara dos Deputados. A Comissão de Legislação aceitou as modificações com algumas exceções. Novamente, o projeto foi ao Senado, onde foi debatido em 4 de outubro de 1876 e sancionado pelos Deputados. Assim, em 6 de outubro de 1876 foi promulgado como Lei Nº 817. O papel da opinião pública nesse episódio foi relevante, com jornais contrários e a favor, contribuindo para o debate ideológico.

A Lei Avellaneda (1876) foi alterada muitas vezes durante seus mais de um século de vigência. Esta, que vigorou até 1981, não promovia obstáculos ao ingresso no país, porém aumentou o número de requisitos exigidos para a obtenção da residência, impedindo a regularização de estrangeiros que viviam no país, o que expandiu o número de estrangeiros ilegais na Argentina. Observa-se que houve uma preocupação desde o século XIX em regulamentar, na Argentina, as políticas em relação a imigrantes.

A lei Avellaneda, que possuía 128 artigos, argumentava que a imigração, especialmente de agricultores, promoveria o progresso da nação. A política foi institucionalizada pela fundação do Departamento Geral de Imigração, sob controle do Ministério do Interior. Ao definir o imigrante, assinalava que é: “[...] todo estrangeiro jornaleiro, artesão, agricultor ou professor, que sendo menor de 60 anos” (ARGENTINA, 1876, s.p., tradução nossa), chegasse a Argentina para viver. Aos indivíduos que atendiam a esses critérios foram concedidos auxílios de alojamento, trabalho e traslado. Observa-

se no conteúdo da lei uma associação direta com a ideia de imigrante com fins de trabalho (NOVICK, 2008, p. 136).

O segundo tema discutido na norma foi a colonização, prevendo a concessão de áreas a empresas que empregassem 200 famílias de colonos em um período de 4 anos, conferindo a elas a função de explorar e dividir o terreno. Portanto, foi elaborada uma política liberal em relação à concessão de terras às empresas que trouxessem imigrantes. Com relação aos índios, previam-se missões “[...] para trazê-los gradualmente a vida civilizada” (ARGENTINA, 1876, s.p., tradução nossa) ao estabelecê-los em lotes (NOVICK, 2008, p. 137).

A lei Avellaneda, de 1876, ficou vigente por mais de um século. Em 1981 foi aprovada pelo governo militar, a Lei Geral de Migrações e Fomento da Imigração, que se chamava Lei Videla, em substituição à lei Avellaneda. É importante entender o contexto histórico da ditadura para compreender como essa lei foi formulada. Uma das primeiras decisões da ditadura militar argentina em 1976 foi o fechamento do Congresso e a extinção dos partidos políticos.

O objetivo desta normativa era aumentar a população por meio da entrada de imigrantes, sem indicar uma nacionalidade priorizada. Porém, possuía elementos restritivos possibilitando a denúncia de casos de imigrantes ilegais, bem como a expulsão do estrangeiro sem acompanhamento judicial. No ano de 1987, durante o mandato de Alfonsín, a lei foi regulamentada com um texto que expandia o caráter restritivo do documento e reiterava a visão de controle sobre o fenômeno, bem como limitava os critérios de aceitação (NOVICK, 2000).

Novick (2008) indica a inexistência de textos que relatam o processo de formulação da Lei Geral de Migrações e Fomento da Imigração, em função da não haver partidos no período militar. A Comissão de Assessoramento Legislativo, formada por representantes de cada uma das forças armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), era responsável por fiscalizar os projetos de Lei e encaminhá-los ao presidente.

Sendo assim, a autora recorreu a entrevista de Gonzales Albarracín, que foi chefe de Assuntos Jurídicos de Migrações no período militar, para compreender o processo de elaboração desta lei. O entrevistado informou que houve uma comissão trabalhando um ano na elaboração do conteúdo da lei, formada por quatro pessoas. Sobre a questão de limitar acesso à saúde e à educação a estrangeiros, ele relatou que não se tratava de reduzir os direitos dos estrangeiros ou expulsá-los, mas de induzi-los a registrar-se. Albarracín informou que as práticas da DNM não sofreram mudanças com a nova lei. Contudo,

demonstrava-se na lei uma predisposição em mudar a aceitação indiscriminada de estrangeiros para aceitar os “[...] mais qualificados” (NOVICK, 2008, p. 138-139). Segundo Novick (2009), os meios de comunicação não divulgaram qualquer informação sobre a aprovação da Lei de Migrações, no ano de 1981, demonstrando que o tema não era entendido como prioritário pela opinião pública.

Sobre o conteúdo da Lei militar, denominada Lei Geral de Migrações e Fomento da Imigração, aprovada em março de 1981, esta concedia plenos poderes para o Estado a respeito da condução da Lei migratória. A lei, que possuía 115 artigos, determinava amplos poderes ao Estado. Os estrangeiros poderiam se inserir em três categorias, quais sejam: residentes permanentes, temporários e transitórios. Os dois primeiros poderiam exercer atividades lucrativas, enquanto o último estava proibido de desempenhar tarefas remuneradas. A lei determinava que os estrangeiros ilegais não poderiam trabalhar e ninguém poderia oferecer-lhes moradia, sob pena de multa. A autoridade migratória possuía competência para expulsar o imigrante sem maiores análises judiciais, bem como impedia que os estrangeiros irregulares tivessem acesso a saúde, obrigando os funcionários a denunciá-los (ARGENTINA, 1981). Portanto, a lei concebia uma visão criminalizada do imigrante, vinculada à ideia de restrição e controle da imigração.

De acordo com Novick (2009), a lei militar Argentina já possuía mais de vinte anos de sua aprovação no momento de modificação para a lei atual, de 2003, o que demonstra a dificuldade de transição para a nova normativa. Contudo, a política migratória argentina possuía traços de arbitrariedade e criminalizava os imigrantes, especialmente os de países de fronteiras, os quais eram acusados de serem responsáveis por diversos impactos, como o aumento da criminalidade, a cólera, a tomada de casas e os gastos sociais excessivos.

A base para o projeto de lei aprovado em 2004, denominada Lei Giustiniani, foi concebida em dezembro de 1999, na Comissão da População e Recursos Humanos da Câmara dos Deputados, a qual foi defendida pelo deputado Giustiniani, ao relatar o projeto que apresentou posteriormente.

Com relação às variáveis que motivaram a mudança na Lei argentina, podem-se citar as seguintes: i) a posse de um novo Diretor de Migrações (Ricardo Eusébio Rodríguez) com uma visão progressista sobre o tema, ii) a realização de consultas públicas com organizações sociais que relevaram uma preocupação com os direitos humanos dos imigrantes; iii) o consenso dos legisladores (muitos senadores defenderam a reforma na lei e iv) a vontade política do governo argentino de fomentar o Mercosul e

eliminar barreiras à movimentação de nacionais entre os Estados vizinhos. Assim, o Mercosul teve um impacto pequeno na alteração da Lei, contudo, foi um dos elementos que motivou essa transformação (DOMENECH, 2008).

Houve uma participação elevada da sociedade civil na discussão da lei vigente, que passou a pressionar por mudanças no tratamento da questão migratória no país. Ainda, em 1996, conforme aponta Correa, as organizações da sociedade civil de Buenos Aires formaram uma mesa das Organizações para a integração e defesa dos direitos imigrantes⁴³, o que é mais uma evidência da importante participação de atores não estatais no processo de formulação e pressão para a alteração da lei migratória militar argentina. Essa Mesa se reuniu sistematicamente até o ano de 2001, o que culminou na realização do seminário “Política e normativa migratória na Argentina”, organizado pelo Ministério do Interior e pela Comissão de População e Recursos Humanos da Câmara de Deputados, a qual elaborou a atual Lei migratória.

A mesa que ficou responsável pela formulação da lei migratória argentina recorreu a estratégias internacionais para pressionar a aprovação interna da lei, buscando denunciar, em vários momentos, como a lei migratória herdada da ditadura militar prejudicava os migrantes na Argentina. Em várias ocasiões, como “Em diferentes Cúpulas regionais e internacionais se tentou difundir o que acontecia no país, requerendo o apoio das organizações de outros países em relação ao pedido ao governo argentino de uma nova lei de migrações” (CELS, 2013, pp. 36-37, tradução nossa).

Os eventos mais importantes foram a Conferência Regional das Américas, que ocorreu entre 5 e 7 de dezembro de 2000, no Chile, onde as instituições da sociedade civil da Argentina e de outros países buscaram intervir, para garantir que os debates colocassem atenção sobre a perspectiva dos direitos humanos dos migrantes. Esse seminário foi um importante espaço para transferência de políticas e difusão de ideias sobre o tema migratório, que induziram os Estados a refletir sobre suas políticas e legislações migratórias nacionais. Outro encontro foi a Conferência Mundial contra Racismo em 2001, na África do Sul, e as conferências regionais de migrantes que

⁴³As entidades que compunham essa mesa eram: SERPAJ (Serviço de Paz y Justiça); CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales; CEMLA, Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos; CAREF, Servicio Ecueménico de Apoyo y Orientación a Refugiados y a Migrantes; FCCAM, Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones; Arzobispado de Buenos Aires (Departamento de Migraciones); CTA, Central de los Trabajadores Argentinos (Departamento de Migraciones), Central de Trabajadores Argentinos; APDH, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos; RIMCA, Red de Investigadores en Migraciones Contemporáneas en Argentina, OIM, Organización Internacional para las Migraciones.

pressionaram o estado argentino a adotar uma política migratória coerente com os direitos humanos previstos na Constituição (CELS, 2013).

Destaca-se o envolvimento do CELS (Centro de Estudos Legislativos e Sociais), que durante a década de 1990 recebeu diversos pedidos de assessoramento legal por imigrantes que haviam recebido ordens de expulsão. Diante disso, a CELS apresentou uma ação de amparo em 2001, que estabeleceu o pagamento de taxas migratórias para a apresentação de recursos administrativos como inconstitucional. A sentença emitida em 2003 foi favorável ao pedido da CELS, o que levou a DNM a não aplicar mais essas taxas. Assim, as organizações de defesa dos direitos dos migrantes tiveram uma ação ativa na elaboração da lei e na formulação de uma política migratória nacional baseada em direitos. Revela-se, então, um protagonismo dos atores sociais na formulação da lei argentina.

Cernadas (2016), em entrevista⁴⁴ afirmou que além da CELS as organizações tradicionais que trabalham com imigrantes, como as Igrejas católica e protestantes começaram a denunciar no final da década de 1990 situações de abuso da política, de xenofobia, de deportações indevidas e negativas de acesso a imigrantes nas escolas. Somado a isso, de acordo com Cernadas (2016, s.p.), “Algumas instituições acadêmicas, como a UBA, começam a fazer junto com organismos de direitos humanos uma análise da lei migratória argentina”. Segundo essas análises realizadas, a causa dos problemas enfrentados pelos estrangeiros era a lei vigente, sendo necessário “[...] um esforço prioritário em mudar a normativa”. Além do apoio das instituições civis, era necessário o suporte do Poder Executivo, que foi possível a a partir de um diálogo entre o governo e as instituições sociais, em temas clássicos de direitos humanos violados no período da ditadura, entre eles, o direito a migrar.

Antes da aprovação da Lei, em novembro de 2003, na Resolução N° 345/03, emitida pelo então Ministro do Interior da Argentina, Aníbal Fernandez, após uma Reunião de Ministros do Interior do Mercosul, determina que os nacionais do Mercosul são pessoas de especial interesse. Neste momento, Fernandez declarou que: “Vamos terminar o ano com uma Nova Lei de Migrações para Argentina, porque ainda não está vigente a norma do governo de fato”.⁴⁵ (citado por OIM, 2013, p. 63). Isso demonstra o

⁴⁴ Entrevista realizada pela autora com o especialista em migração na Argentina Pablo Ceriani Cernadas em 18 nov. 2016.

⁴⁵ Tradução livre do original: “Vamos a terminar el año con una nueva Ley de Migraciones para la Argentina, porque aún está vigente la norma del gobierno de facto.”

impacto que as discussões dentro da RMI do Mercosul tiveram sobre os debates da Argentina. Cernadas (2016) afirma que

Em partes, o Acordo de Residência impactou na aprovação da Lei, porque foi mais um argumento para a reforma e nos ajudou a mostrar que um dos problemas da lei anterior era que negava a realidade dos migrantes em situação de vulnerabilidade e irregularidade migratória.

No dia 4 de dezembro de 2003, o projeto foi votado na última reunião ordinária da Câmara dos Deputados, tendo obtido a aprovação de todas as bancadas. O projeto foi deliberado de modo conjunto com outros temas, sem debate parlamentar particular. No dia 17 de dezembro de 2003, a Câmara de Senadores discutiu o projeto, com a fala do propositor do mesmo, que era senador naquele momento. Giustiniani a defende como uma “lei da democracia”, com vistas a substituir e eliminar o legado ditatorial da antiga lei. Outro elemento relevante de seu discurso é o momento em que destacou a ideia de que a norma adere às políticas discutidas no âmbito do Mercosul, ao incluir o tema do tráfico de pessoas, conforme recomendação do bloco (NOVICK, 2008, p. 142).

Outro orador foi o senador Cafiero que argumentou sobre a inexistência de uma lei que tratasse da questão da população e que almejasse atrair os mais de 250 mil argentinos que viviam em outros países. O senador ainda defendeu que essa nova lei combateria a xenofobia e que a Argentina precisava recuperar o seu potencial de atração de imigrantes, citando os AR e as normativas sobre livre circulação firmadas com os Estados do Mercosul (NOVICK, 2008, p. 142).

Ademais, a senadora Escudero ressaltou que havia entrado em vigor o Convênio Internacional sobre direitos de todos os trabalhadores migrantes, que ainda não tinha sido ratificado pela Argentina e defendeu a necessidade desta ratificação. Por fim, o senador Losada destacou a necessidade de reconhecer a importância dos imigrantes no país e propôs a assinatura da Lei no mesmo dia. A solicitação foi atendida e, naquela mesma ocasião, foi aprovada a Nova Lei de Migrações argentina (NOVICK, 2008, p. 143).

A normativa, nas palavras de Novick:

[...] é ambiciosa, pois direciona-se a formular uma nova política demográfica nacional, fortalecer o tecido cultural e social do país e promover a integração dos imigrantes, mantendo no alto nossa tradição humanitária e aberta em

relação aos migrantes e suas famílias. (NOVICK, 2008, p. 145, tradução nossa)⁴⁶

O novo texto, em oposição à lei militar que conferia ao Estado o papel de controlar os imigrantes, concede direitos aos estrangeiros residentes, garantindo acesso a serviços sociais, igualdade de tratamento, o direito a reunificação familiar, a seguridade social, da participação nas decisões públicas, isto é, o direito político, de intérprete em caso de não dominar o idioma espanhol e de regularização da sua situação.

Um elemento central da nova lei é que ela cita pela primeira vez o processo de integração regional e confere aos cidadãos nacionais dos países membros, um tratamento diferenciado prioritário. A lei proclama que se houver um acordo migratório entre os Estados, se aplica a lei que mais beneficie o imigrante, com vistas a promover a livre circulação no Mercosul. Ademais, menciona-se pela primeira vez, o emigrante argentino, com vistas a incentivar seu retorno, garantir seus direitos e facilitar as remessas de dinheiro (NOVICK, 2008, p. 144).

A partir de uma entrevista com a pesquisadora Vanina Modolo (2016)⁴⁷, que elaborou uma tese sobre a questão migratória no Mercosul, esta indicou que não houve maiores discussões no Congresso para a aprovação da Lei Migratória de 2003, a qual foi votada em plenário por último, após um período de votações de outros projetos de lei que durou um dia completo. Assim, a lei foi aprovada sem debates e sem alterações, a “[...] toque de caixa”, nos termos da própria entrevistada.

Segundo Modolo (2016) as mudanças na política migratória do país responderam a demandas de vários setores da sociedade civil, que solicitavam uma reforma legislativa ampla e a implementação de políticas públicas mais eficientes.

Para Novick (2012), a partir dessa lei emana um novo modelo de sociedade baseada no respeito aos direitos humanos dos estrangeiros e na valorização de sua bagagem cultural e social. Modolo (2016) reconhece a importância da Lei argentina e suas inovações, contudo, questiona a inoperância da aplicabilidade da lei no que tange à integração dos estrangeiros na sociedade. Segundo ela, não há estatísticas a respeito de onde trabalham esses migrantes, quais são suas condições de vida na Argentina, se tem

⁴⁶ Tradução livre do original: “es ambiciosa pues apunta a formular una nueva política demográfica nacional, fortalecer el tejido cultural y social del país, y promoverla integración socio-laboral de los inmigrantes, manteniendo en alto nuestra tradición humanitaria y abierta en relación con los migrantes y sus familias”.

⁴⁷ Entrevista realizada pela autora no Centro de Pesquisa Gino Germani na Universidade de Buenos Aires em abril de 2016.

acesso à educação e à saúde. Ademais há poucas políticas que visem a integração à cultura local, o que se revela um problema comum nas legislações mais progressistas, como é o caso das europeias. Normalmente há grande concessão de direitos, sem um devido acompanhamento desse processo junto aos imigrantes.

Conforme entrevista concedida por Modolo (2016), no momento de redação do texto constitucional da Nova Lei de Migrações argentina, ocorreram debates e discursos importantes. Alberd e Sarmiento, por exemplo, argumentaram a respeito da centralidade do estrangeiro no desenvolvimento da sociedade argentina (MODOLO, 2014).

Novick (2008) realizou um esforço comparativo das três leis migratórias, concluindo que podem-se identificar três modelos migratórios associados a cada uma das leis. Novick denomina o primeiro modelo, da lei de 1876, o modelo funcional, enquanto o segundo modelo, da lei militar, o modelo dual expulsor, e o terceiro modelo, da Nova Lei migratória, o modelo integrador.

Nos três modelos, destacam-se alguns elementos de continuidade, como: a ideia do liberalismo econômico e do mercado externo como propulsor da economia, o protagonismo do Estado na questão migratória e a autoridade de aplicação da lei centralizada no Ministério Público.

A questão migratória aparece de diferentes maneiras em cada modelo. No modelo funcional, o tema surge a partir da visão da elite política, com o objetivo de eliminar os nativos e promover a imigração europeia. Por sua vez, na ditadura, a questão aparece vinculada ao controle ditatorial e sua tendência reorganizadora. Por fim, o modelo integrador manifesta o aparecimento da discussão, a partir da disputa entre os setores mais democráticos da sociedade e os mais conservadores, em que o processo de conformação da lei demora mais de duas décadas (NOVICK, 2008).

No que tange à importância do aspecto internacional, no primeiro modelo a migração era entendida como uma forma de inserir o país no cenário internacional. No modelo excludente da ditadura, a relação com o plano internacional é nítida, uma vez que o modelo econômico prioriza a abertura externa, pois os aspectos externos foram internalizados. No modelo integrador, o cenário internacional aparece na figura dos acordos internacionais, especialmente no âmbito do Mercosul e dos Tratados de direitos humanos e dos trabalhadores (NOVICK, 2008).

Com relação à questão demográfica, no modelo funcional predomina a imigração europeia, enquanto no modelo excludente, essa migração já não existe e é referente aos imigrantes dos países de fronteiras. No modelo integrador, há uma redução

da entrada de estrangeiros no país, ao passo que cresce a emigração de argentinos. Assim, o conteúdo das leis reflete o contexto demográfico do período, com ênfase especial sobre o panorama migratório mais recente, que proporcionou um tratamento diferenciado aos imigrantes da região.

Novick (2008) desenvolveu, ainda, uma análise crítica acerca dos pontos de sucesso e de fracasso de cada lei migratória. No primeiro modelo, identifica-se um fracasso, por não incluir o imigrante colono, mas apenas a ideia do imigrante proletário. Por outro lado, essa lei garantiu a atração de um número elevado de estrangeiros. A lei migratória falhou, pois não atraiu os imigrantes desejados e não impediu a entrada dos indesejados. Com relação à última lei 25.871, por ainda estar em processo, é difícil elaborar um balanço, contudo, parece mais adequada à realidade sociopolítica do país. Porém, ainda faltam ações concretas no sentido de transformar a intenção da lei em algo prático para os interessados (NOVICK, 2008, p. 149).

Com base na análise da nova Lei de Migração apreende-se que a Argentina modificou elementos de sua política migratória nacional, que evidenciaram a intenção reformista do governo em relação a políticas públicas migratórias. Uma ilustração dessas alterações foi o Decreto N°. 836, que definia as funções da Direção Nacional de Migrações (DNM). Os objetivos estabelecidos no Decreto eram: i) entender as migrações como uma variável dentro de uma política nacional de populações; ii) redefinir a política migratória; iii) extinguir a irregularidade migratória; iv) concretizar as garantias definidas na Lei migratória; v) alterar os sistemas administrativos e corrigir as irregularidades operacionais da DNM; e vi) definir ações concretas com relação ao fenômeno migratório. Esse decreto, em seu artigo 10, apresentava a criação de um programa nacional de normalização documentária para imigrantes (NEJAMKIS; SIERRA, 2010, p. 78).

O Diretório Nacional de Migrações (DNM) argentino, criado em 2003, é um exemplo desta pré-disposição argentina em avançar na questão migratória. O objetivo do DNM, segundo seu estatuto, é “Procurar o marco normativo adequado e estabelecer os mecanismos operativos adequados a fim de lograr a regularização de todos os imigrantes que existam no país [...] em especial enquanto se refira a Estados Membros e associados do MERCOSUL” (ARGENTINA, 2003, s.p., tradução nossa). Nesse sentido demonstra-se o trabalho ativo da organização no sentido de regularizar os imigrantes provenientes dos países do Mercosul.

Conforme Novick (2010), a Direção Nacional de Migração argentina criou em 2004 o Programa Nacional de Normalização Documentária Migratória, cujos objetivos

eram: i) regularização da situação dos imigrantes e ii) criar políticas que permitissem sua integração, pelo Decreto 836/2004. Em junho de 2005, o Decreto nº 578 dispôs especificamente sobre a regularização de imigrantes nacionais do Mercosul e dos países associados, que comprova a intenção da Argentina em se adequar aos Acordos de Residência do Mercosul. Esse Decreto foi executado por meio do “Programa Pátria Grande”, que garantiu a residência permanente a cerca de 423.000 imigrantes e será discutido em profundidade no capítulo sete.

O interesse da Argentina em regularizar esses imigrantes, conforme defendido por Nejamkis e Serra (2010), era, além de conseguir proeminência na questão, de expandir a quantidade de contribuintes aos cofres públicos, especialmente da previdência e de modo mais específico, conceder direitos políticos a esses estrangeiros para angariar mais eleitores.

A regulamentação da Lei 25.781 ocorreu tardiamente à sua aprovação, apenas em 2010, por meio do decreto regulamentário 616/2010. O decreto foi formulado a partir de uma Comissão criada em 2008 para a regulamentação da Lei de migrações, que foi composta por entidades da sociedade civil, como a CELS. O decreto 216/2010:

[...] reduz a margem de discricionariedade administrativa para proibir na fronteira a entrada de pessoas, incluiu e deixou mais precisos critérios migratórios que não estavam previstos na lei, ao incorporar a Convenção de Trabalhadores Migrantes e suas famílias; reiterou a necessidade de garantir que a retenção judicial de migrantes fosse excepcional em procedimentos migratórios e esclareceu que a radicação de crianças ou adolescentes pode ser realizada por algum de seus progenitores sem autorização expressa do outro. (CELS, 2013, p.9, tradução nossa)

Camila Maia (2016) representante da CELS argentina no Brasil, em entrevista concedida à autora, afirmou que a lei argentina foi adotada antes mesmo da ratificação da Convenção dos Trabalhadores Migrantes da ONU, que aconteceu em 2007. Para a especialista “A sociedade civil articulada em torno dessa lei conseguiu estabelecer parâmetros mais elevados do que a própria Convenção da ONU sobre direito dos trabalhadores migratórios” (MAIA, 2016, s.p.).

Maia assinala que a Lei 18250 foi “[...] resultado de um debate público”. A reforma foi possível em função da pressão sofrida pelo governo e exercida pelas entidades civis durante a década de 1990.

Houve uma aliança ampla de organizações, umas religiosas, assistencialistas, outras mais de direitos humanos e algumas universitárias, sobre como a lei da

ditadura era responsável por uma série de situações de vulnerações de direitos que aconteciam com os imigrantes. (MAIA, 2016, s.p.)

Maia (2016) destacou que a lei foi, também, fruto da entrada de um governo mais sensível a temas sociais, mas assinala que não pode ser ignorado o protagonismo da sociedade civil. Segundo Maia (2016, s.p.):

Eles [os governantes] agiram de forma progressista, porque havia pressão e articulações da sociedade o tempo inteiro. No CELS, a gente tem essa preocupação de entender esses processos como dinâmicos e valorizar o protagonismo dos atores sociais, da militância mesmo.

O regulamento da lei, aprovado em 2010 (seis anos após a ratificação da lei), foi fruto de um longo processo de debates. De acordo com Maia (2016, s.p.), o regulamento é importante porque “[...] dá concretude aos direitos que a lei garante”, estabelecendo “[...] as obrigações miúdas dos agentes públicos”.

Maia (2016) demonstrou otimismo em relação à lei argentina, mesmo com os retrocessos mais recentes (em 2016, foram propostos centros de detenção para imigrantes irregulares no país) assegurando que: “Ela foi muito efetiva, especialmente após o regulamento (de 2010). Não só em termos de como estabelece os mecanismos de regularização de forma não discriminatória, simples[...]”, mas também porque “É muito forte no sentido de acesso à justiça e cria toda uma área da defensoria pública, com tradutores e intérpretes dedicados a defender os migrantes de eventuais aplicações erradas da lei” (MAIA, 2016, s.p.).

De acordo com Novick (2010), com a mudança na sua legislação, a Argentina foi o país que mais garantiu avanços no trato dos estrangeiros entre os países do Mercosul. Assim, a Argentina demonstrou respeitar as normas internacionais e priorizar os compromissos firmados no seio do processo de integração regional. A partir disso, a Argentina assumiu papel de destaque como proponente de leis e liderou, dentro dos fóruns do Mercosul, a busca pela expansão do processo de livre circulação de pessoas dentro do bloco.

A Argentina, sendo o maior receptor de imigrantes mercosulinos na região e tendo uma das legislações mais modernas do mundo a respeito do tema, tem atuado como protagonista dentro do FEM. Esse órgão é uma instância de interesse especial para o país, por representar um fórum em que se negociam e debatem critérios em termos migratórios com os países que mais enviam estrangeiros para a Argentina (NICOLAO, 2015, p. 18).

Ademais de buscar ser referência no tema migratório, em âmbito regional, expandido seu poder de barganha no Mercosul e na região, a Argentina tem interesses particulares ao patrocinar o desenvolvimento de um marco regional para a migração. Nesse sentido, o país requereu colaboração dos Estados do Mercosul para que os seus consulados facilitem documentos e diminuam os custos desses documentos. Assim, a Argentina depende dos outros Estados para atingir objetivos de sua política migratória, os quais não são garantidos de modo unilateral, mas mediante a cooperação.

Além da Direção Nacional de Migrações, entram no cenário migratório o Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto por meio da Direção de Migrações Internacionais argentina (DMI). Esse é o organismo responsável por representar a Argentina nas negociações bilaterais e multilaterais, tanto no cenário internacional quanto no regional. A delegação argentina que compõe o FEM é formada por representantes da DNM, mas também formam parte da delegação funcionários da DMI, que implicam na defesa de interesses de política externa argentina dentro desse fórum.

A Argentina buscou, nas administrações Kirchner, renovar a cooperação técnica como um instrumento de política externa, como estratégia para expandir a presença argentina no cenário externo, com ênfase sobre a região. Nesse sentido, o país detém capacidade técnica na questão migratória, que permitiu que o governo utilize esse conhecimento como ferramenta de projeção regional (NICOLAO, 2015).

Nicolao (2015), a partir de entrevistas feitas com gestores da política migratória da Argentina, notou uma visão que entende a Argentina como um país que possui condições para exercer um papel de condutor do debate sobre migração, bem como exercer liderança no tema, o que foi compartilhado por outros atores da sociedade civil, como a CELS (MAIA, 2016).

Margheritis (2015), que estudou os motivos da liderança da Argentina em migração no Mercosul, declarou que 90% dos compromissos assumidos até 2012 dentro do FEM partiram de propostas das delegações argentinas. Ademais, a Argentina é o país que mais participou das reuniões do FEM desde sua criação, seguido do Brasil. A Argentina é o ator mais engajado dentro do FEM, conforme analisado no capítulo anterior, seguida do Brasil, que especialmente a partir de 2011, passou a ser um grande proponente de leis dentro do organismo (MARGHERITIS, 2015). Segundo Nicolao (2015), a Argentina teve interesse em se tornar protagonista na questão migratória dentro do Mercosul pela necessidade de fomentar mecanismos de cooperação que assegurem

os seus objetivos de política migratórias, os quais não poderiam ser atingidos de modo unilateral. A autora argumentou que a seleção de uma área prioritária de relacionamento externo foi uma opção da Argentina, atrelada ao paradigma de política externa da “autonomia relacional”, que prevê que a expansão da autonomia se relaciona com o fortalecimento da dimensão regional.

6.2 POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: EM BUSCA DE UM NOVO PARADIGMA?

As discussões sobre cidadania e política migratória no Brasil foram bastante tardias, especialmente se comparadas à trajetória argentina. Segundo Baraldi (2014, p. 80), “A história das políticas e leis de imigração no Brasil é intrinsecamente ligada à história da cidadania brasileira”. Isso se deve ao fato de que o Estado brasileiro passou a incentivar, no século XIX, a vinda de colonos europeus para trabalhar em áreas ainda não povoadas, em função das pressões inglesas pela abolição da escravidão.

Souza (2000 citado por BARALDI, 2014) aponta os critérios que deveriam ser preenchidos pelo imigrante ideal no período colonial, que estão relacionados às habilidades na agricultura, assim como o potencial de assimilação à religião católica e à origem latina. Esses elementos demonstram a prioridade dada aos imigrantes da Itália. Segundo Souza (2000), os imigrantes italianos, que entraram no Brasil na segunda metade do século XIX, foram utilizados como um instrumento da Igreja Católica para catequizar o país.

Entre 1874 e 1889, houve uma expansão da entrada de imigrantes no Brasil, especialmente de origem italiana. Nesse período, houve a emissão de muitos atos legislativos “[...] dando autorizações e facilidades para a imigração e a colonização. Favores especiais foram concedidos aos imigrantes, com o fim de os estimular a procurarem o Brasil de preferência a outros países” (WELLISCH, 1941, p. 19).

Nesse período, os debates sobre a imigração tomaram a forma de um discurso baseado na raça, cujo propósito era atingir o “[...] branqueamento da população brasileira” e a atração da imigração com fins econômicos. Baraldi (2014, p. 81) indica que, em 1890, foi promulgado o Decreto 528, que determinava que o ingresso de estrangeiros para trabalhar no país era livre, exceto de “indígenas da Ásia ou da África”, que precisavam de um documento expresso do Congresso Nacional permitindo sua entrada no país. Essa

política de portas abertas permitiu a entrada de aproximadamente 4 milhões de imigrantes. De acordo com Baraldi (2014):

A política de branqueamento da população brasileira insere-se nesse contexto de expansão das ideias de autores darwinistas sociais, para quem o progresso das sociedades não era um estágio que seria atingido mais cedo ou mais tarde, mas era restrito às sociedades puras, sem miscigenação. (BARALDI, 2014, p. 81)

As Constituições nacionais de 1934 e 1937 lidavam com o temor em relação aos imigrantes prejudicarem o projeto de avanço nacional. Assim, no governo de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945, foram estabelecidas restrições ao ingresso de estrangeiros, definindo-os como “indesejáveis”, exceto os denominados “brancos europeus” (GERALDO, 2009, p. 3).

Foi criada em 1933, uma Assembleia Nacional Constituinte, na qual as bancadas apresentaram propostas de lei, demonstrando seu posicionamento diante da questão imigratória. A Subcomissão do Itamaraty havia formulado um texto que foi criticado pelos deputados, os quais formularam emendas no texto buscando impedir a entrada de imigrantes “indesejáveis”, referindo-se especialmente à imigração japonesa e africana. O deputado Miguel Couto (citado por GERALDO, 2009, p. 11), principal defensor do controle migratório seletivo, fazia discursos eugenistas⁴⁸, defendendo que “[...] pretos, amarelos e brancos; classifiquem-nos como quiserem, mas são diferentes”. Segundo esse deputado, somente brancos “indo-europeus” seriam desejáveis, “[...] porque o progresso das sociedades e a sua riqueza e cultura são criação dos seus elementos eugênicos” e “[...] a superioridade de algumas raças em relação a outras impactava sobre a cultura e a prosperidade de uma nação” (GERALDO, 2009, p. 11).

Após esses debates, de caráter eugenistas e influenciados pela ideologia nazista, foi aprovada uma emenda à Constituição de 1934, conhecida como “lei de cotas”. Assim, os parágrafos 6 e 7 do art. 121 da Constituição de 1934 determinavam que:

[...] § 6º - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.

⁴⁸A teoria eugenista prevê que os seres humanos devem ser selecionados por sua raça, dentre outros critérios, substituindo a ideia de seleção natural pela seleção voluntarista. O objetivo dessa teoria, segundo seu criador era “melhorar a raça humana”.

§ 7º - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena. (BRASIL, 1934;1937, s.p.)

A discussão sobre essa emenda, a qual sofreu severas críticas, inclusive do então presidente à época, Getúlio Vargas, transbordou os debates dentro da Assembleia, tendo recebido atenção também da mídia pelo seu caráter restritivo e discriminatório. Vargas argumentou que a norma deveria ser revista, em função da necessidade de atrair imigrantes para as atividades agrícolas do país (GERALDO, 2009).

Por sua vez, a Constituição de 1937 manteve o sistema de cotas estabelecido pela Constituição anterior, no seu artigo 151, que era idêntico ao art. 121 da Constituição de 1937.

No ano de 1938, em 4 de maio, o Decreto Lei 406, que é considerada a primeira lei brasileira sobre estrangeiros, possuía o capítulo VII, que tratava sobre ‘Concentração e Assimilação’ e previa que “Nenhum núcleo colonial [...] será constituído por estrangeiros de uma só nacionalidade” (BARALDI, 2014, p. 83-84). O art. 1 da Lei demonstra seu caráter discriminatório ao estipular que:

Não será permitida a entrada de estrangeiros, de um ou outro sexo: I - aleijados ou mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos; II - indigentes, vagabundos, ciganos e congêneres; III- que apresentem afecção nervosa ou mental de qualquer natureza, verificada na forma do regulamento, alcoolistas ou toxicomanos; IV - doentes de moléstias infecto-contagiosas graves, especialmente tuberculose, tracoma, infecção venérea, lepra e outras referidas nos regulamentos de saúde pública. (BRASIL, 1938, s.p.)

O Decreto Lei 7967, de 18 de setembro de 1945, dispõe sobre a Imigração e a Colonização e foi a segunda normativa sobre imigrantes no país, destacava o propósito de branqueamento encontrado nas Constituições anteriores e incluía ainda a lógica de proteção do trabalhador nacional contra a competição externa. Esses aspectos se mantiveram na Constituição de 1946, na de 1947, no art. 8 e na de 1988, no art. 22. Ambos artigos não apresentam os objetivos da política de migração, conferindo a União à função de estabelecer leis a respeito da imigração e da emigração, da expulsão, do ingresso e da extradição de estrangeiros (BARALDI, 2014, p. 84).

Para o ano de 1967, podia-se considerar uma vitória a eliminação das concepções eugenistas anteriores sobre os imigrantes. Contudo, no ano de 1988, em que foi estabelecida uma Constituição em um contexto democrático, não houve uma discussão

sobre a questão migratória, tendo em vista o baixo fluxo de estrangeiros no país naquele momento (BARALDI, 2014, p. 84).

A lei 6.185/1980 regula a imigração no país e foi inserida no aparato jurídico brasileiro, a partir da entrada em vigor da Constituição de 1967 a 1969. Assim, mesmo entrando em uma constituição democrática, do ano de 1988, a lei é fruto do regime militar autoritário no Brasil, sendo fundamentada na doutrina de segurança nacional, isto é, com uma ideologia bastante conservadora e nacionalista (BRASIL, 1980). O Estatuto de Estrangeiro representa um empecilho à proteção dos migrantes e à concessão de maiores direitos aos estrangeiros.

Essa Lei orienta as ações de política nacional referente ao ingresso e à saída de estrangeiros no país. Essa normativa não menciona a questão imigratória, tendo excluído o propósito colonizatório de seu conteúdo, estabelecendo apenas a regulação para a entrada de estrangeiros no país. Portanto, o foco desse documento é a proteção dos trabalhadores nacionais e a garantia da segurança nacional. Como apontam os art. 1 e 2 da Lei.

Art. 1º Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais. Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional. (BRASIL, 1980, s.p.)

Para os imigrantes com menor qualificação, há poucos canais para a regularização. Ademais, a lei não determina elementos facilitadores para a atração de imigrantes, pois estipula uma burocracia complexa para a concessão de vistos aos trabalhadores qualificados (KENICHE, 2015, p. 1285).

Granja (2016, s.p.)⁴⁹ argumenta que há um problema sério no Estatuto do Estrangeiro no Brasil, que é: “[...] um problema jurídico, com consequências práticas imediatas” referente à ausência de “[...] uma definição de quem é o residente, de quem é o permanente no país. A rigor, a construção é feita para não se estar seguro no país, o que correspondia ao contexto da época” (2016, s.p.). Segundo Granja, “Essa falta de clareza intencional da lei passa pelo *design* da lei inteira”. A estratégia deste documento, que está refletido na lei é “[...] a característica inescapável de impelir a subdocumentalização, que

⁴⁹ João Guilherme Granja, ex Diretor do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça, que participou da comissão de especialistas responsável por formular a lei, o PL de 2009, foi entrevistado em 26 de outubro de 2016 pela autora.

ativa a legitimação da violência estatal”, ao privar o imigrante da liberdade, podendo retirá-lo do país. Ademais, não há acomodação da Lei vigente 6815 com a Constituição. De acordo com Granja “A única acomodação foi o parecer do Ministério da Justiça sobre expulsão”. O contexto político de criação do Estatuto do Estrangeiro referia-se a um problema ocorrido no período da ditadura, quando houve o sequestro de militantes uruguaios, o que representou um inconveniente para a ditadura. Conforme Granja (2016), a Lei do Estrangeiro nasceu disso, reafirmando uma legislação repressiva para que nenhum militar passasse por esse constrangimento.

O processo de redemocratização do Brasil e a nova Constituição não representaram mudanças nas diretivas sobre estrangeiros. Sendo assim, durante o período em que a lei esteve em vigor, desde 1980, o Brasil se tornou um país de emigração, isto é, com uma maior saída de brasileiros que entrada de estrangeiros no território brasileiro. Calcula-se que até 2008, quando houve a eclosão da crise financeira, mais de 3 milhões de brasileiros viviam no exterior, contudo, muitos já regressaram ao país (BARALDI, 2014).

Na Lei 6815 não se estabeleceram direitos aos estrangeiros, apenas regulando a entrada, saída, expulsão e extradição do mesmo. Quanto aos direitos políticos, o artigo 107 prevê que “O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente [...]”. (BRASIL, 1980).

Segundo Reis (2011, p. 59):

Atualmente, acredita-se que entre 600 mil e 1 milhão de estrangeiros vivem no Brasil. O número é baixo, considerando a dimensão total da população brasileira, mas a concentração de alguns grupos em cidades específicas vem contribuindo para uma maior visibilidade do tema migração na sociedade brasileira.

Nesse sentido, os bolivianos e chineses na cidade de São Paulo e os grupos de libaneses em Foz do Iguaçu são exemplos dessa relevância maior da imigração na sociedade brasileira.

Contudo, nota-se a ausência de um aparato legislativo adequado no Brasil para responder a esse fluxo cada vez maior de imigrantes. A Lei de estrangeiros, que administra a entrada e a permanência de estrangeiros no país, aprovada no ano de 1980, no contexto da ditadura militar, ainda está vigente, embora haja uma busca por reformas na Lei desde 2009 (REIS, 2011).

Conforme Reis (2011, p. 59) essa normativa é produto de uma insatisfação dos militares em relação à atuação de estrangeiros religiosos na política brasileira, o que induziu esses governantes a buscar ferramentas para anistiar esses cidadãos. Para a autora, a Igreja Católica tem desempenhado um papel importante em questionar essa normativa inadequada, que criminaliza o imigrante e o insere como um tema de “segurança nacional”.

No que tange à organização institucional, a entrada e saída de imigrantes no Brasil engloba uma série de autarquias e Ministérios, com ênfase sobre o Ministério do Trabalho, ao qual está vinculado o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), responsável pela formulação e execução da política migratória brasileira. Essa autarquia foi criada em 19 de agosto de 1980, com o objetivo de “[...] formular a política de imigração, coordenar e orientar as atividades de imigração”, “estabelecer normas de seleção de migrantes” e elaborar estudos sobre as necessidades de mão de obra estrangeira qualificada no Brasil e sobre “[...] os problemas relativos à imigração” e “[...] opinar sobre alteração de legislação relativa à imigração, quando proposta por qualquer órgão do Poder Executivo” (BRASIL, 1993).

Conforme assinalado por Patarra (2005), o CNIg emitiu 49 resoluções, com ênfase sobre a imigração para fins de investimento de capital externo, mão de obra qualificada, atuação acadêmica e cultural, reunião familiar e assimilação tecnológica.

Os outros Ministérios e órgãos envolvidos na execução da política imigratória são: Ministério das Relações Exterior, Ministério da Justiça e Polícia Federal (REIS, 2011), responsável pelos procedimentos referentes à regularização dos imigrantes (emissão de residências ou vistos). Aponta-se ainda, com atuação relevante, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), que implementa a política doméstica para os refugiados, os quais tem crescido em número no país (PATARRA, 2005).

Embora a legislação migratória brasileira seja ultrapassada, a política migratória nacional sofreu adequações a partir da ratificação dos Acordos de Residência. Em 2008, o Brasil ratificou, pelo Decreto nº 6418/2008, um Acordo para facilitar atividades empresariais com Argentina e Uruguai, os dois principais parceiros do Brasil no Cone Sul. Por sua vez, os Acordos de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul foram promulgados por meio dos Decretos nº 6964 e nº 6975, ambos de 2009 (BRASIL, 2009a; 2009b).

Ainda em 2009, o Brasil aprovou a Lei de Anistia de Estrangeiros (Lei nº 11961/2009, regulamentada pelo Decreto nº 6893/2009), que permitiu a regularização de

documentos para 41.816 estrangeiros residentes ilegalmente no país (BRASIL, 2009c). Essa Lei de Anistia pode ser comparada ao Programa Pátria Grande de Regularização migratória de nacionais do Mercosul, implementada na Argentina em 2005. O presidente Lula (2009) em discurso a respeito da Lei de Anistia lançada fez a seguinte declaração: “Defendemos que a questão da migração irregular tem aspectos humanitários e não pode ser confundida com criminalidade” (LULA DA SILVA, 2009).

Contudo, a maior diferença é que a Lei de Anistia brasileira não concedia anistia apenas a nacionais dos Estados-Parte do Mercosul. O resultado da Lei de Anistia de Estrangeiros de 2009 foi a regularização de 43 mil estrangeiros, entre eles 17 mil bolivianos e 4 mil paraguaios. Sendo assim, embora não tivesse sido destinada a mercosulinos, a anistia beneficiou em maioria cidadãos do Mercosul. Contudo, para Reis (2011, p. 61): “Se, por um lado, as anistias demonstram a ‘boa vontade’ oficial para lidar com a questão dos indocumentados, por outro lado revelam a persistência do problema ao longo dos anos e a necessidade de uma política mais abrangente”. A partir da ratificação dos Acordos de Residência do Mercosul e, sobretudo, após a aprovação de uma nova lei para estrangeiros, o número de ilegais no país deve reduzir substancialmente.

No ano de 2009, o governo brasileiro aprovou um Acordo Bilateral com a Argentina através do qual determinou a concessão de permanência a detentores de vistos temporários ou turistas (Decreto nº 6736/2009d), o que beneficiou um número considerável de argentinos (BRASIL, 2009d). Mais recentemente em 2010, por meio da Instrução Normativa nº 11 de 1º de fevereiro de 2010, do Departamento Nacional de Registro de Comércio (DNRC), o Brasil concedeu a permissão para que cidadãos do Mercosul com residência temporária (que tem validade de dois anos) possam exercer atividades empresariais no país (CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE, 2011).

Entre as iniciativas brasileiras proativas estabelecidas após 2002, destacam-se as seguintes: i) a Lei de Anistia por meio da qual o Brasil procurou resolver, de forma emergencial e inspirado por uma política nacional argentina, a problemática do registro dos estrangeiros (BRASIL, 2009e); e ii) a intenção de reformar o Estatuto do Estrangeiro por meio do Projeto de Lei nº 5655, encaminhado ao Congresso no mesmo ano em que o Brasil promulgou os Acordos de Residência (BRASIL, 2009f). Verifica-se que o Brasil estabeleceu diferentes ações com o propósito de dar apoio aos refugiados e facilitar a vida dos imigrantes, especialmente daqueles provenientes de países do Mercosul, bem como

adotar medidas para evitar a exploração do trabalho dos imigrantes e o tráfico internacional. Apreende-se que o Brasil tem se adaptado à nova dinâmica das migrações internacionais, difundido políticas migratórias via Mercosul, contudo, de forma lenta.

No entanto, ao contrário da Argentina, o Brasil ainda não conseguiu aprovar uma Nova Lei de Migrações, com a discussão já tendo se estendido há mais de dez anos. Em dezembro de 2016, o PL 2516/2015 foi aprovado na Câmara de Deputados, mas aguarda apreciação do Senado em 2017. O Estatuto de Estrangeiros de 1980 que como já dito, nunca foi emendado, inspirou-se na doutrina de segurança nacional, ao impor uma série de controles burocráticos que limitam e dificultam a residência de estrangeiros no país. Além disso, o Estatuto possui artigos que não deveriam ter validade após a promulgação da Constituição de 1988, por serem incompatíveis com ela, como a restrição à educação e ao desenvolvimento do trabalho para estrangeiros. Na prática, a lei ordinária é aplicada em vez da Constituição, o que torna a proteção aos estrangeiros bastante limitada (BARALDI *et al*, 2011).

Embora seja de extrema relevância e fundamental, a discussão sobre a reforma da legislação migratória do país não tem grande repercussão na mídia e na sociedade. Apenas em 2009, o governo enviou ao Congresso o Projeto de Lei 5655/09, com o objetivo de propor um novo Estatuto dos Estrangeiros e eliminar a norma da ditadura (REIS, 2011, p. 61). Esse Projeto de Lei, que foi substituído pelo projeto de lei de 2015, previa a garantia dos direitos humanos dos migrantes e assegurava um conjunto de direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição de 1988, contudo, na prática, ele apenas atualizava o Estatuto vigente.

Embora reafirmasse a proteção aos direitos humanos, o que predominava no PL 5655/2009 era a complexidade dos processos administrativos de regularização da situação dos estrangeiros e a primazia da defesa do interesse nacional. Considera-se que o PL 5655/2009 possuía avanços, mas alguns retrocessos, como o aumento do tempo mínimo para o pedido de naturalização que passaria de quatro para dez anos. A lógica da segurança nacional como regra permanecia, o que mantinha a complexidade dos procedimentos e impede que o Estado brasileiro consiga garanti-los de modo satisfatório. Segundo Granja (2016) esse PL 5655 partiu da ideia de reproduzir o mesmo conteúdo da lei migratória vigente, apenas fazendo alterações no texto. De acordo com Granja (2016), seria necessária uma reformulação profunda, a partir da construção de um novo texto, com normas e princípios claros, o que tampoco foi realizado pelo PL2516/201.

O resultado é o mau atendimento aos imigrantes na Polícia Federal, os longos prazos dos trâmites e o excesso de documentos exigidos, bem como o despreparo dos funcionários (BARALDI *et al*, 2011). Uma das inovações propostas pelo PL de 2009 era a transformação do CNIg em Conselho Nacional de Migrações, o que transferiria a ele as funções a respeito da gestão dos emigrantes brasileiros (REIS, 2011).

O receio da inclusão do imigrante como um potencial competidor pelos postos de trabalho nacionais e uma eventual ameaça nacional persistiu nas entrelinhas do Projeto de Lei 5655/09, apesar das reivindicações da sociedade civil para um tratamento mais digno aos estrangeiros. No âmbito laboral, a atração de mão de obra qualificada permaneciam no PL nº 5655/09, o que revelava um desequilíbrio entre os princípios do interesse nacional e da defesa dos direitos humanos dos migrantes, o que é melhor demonstrado no artigo 4º do PL. Esse artigo institui que:

A política imigratória objetivará, primordialmente, a admissão de mão de obra especializada adequada aos vários setores da economia nacional, ao desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico do Brasil, à captação de recursos e geração de emprego e renda, observada a proteção ao trabalhador nacional. (BRASIL, 2009f, s.p.)

Um dos aspectos positivos do Projeto de Lei 5655/09 é que fazia referência ao “tratamento mais favorável” de estrangeiros provenientes do Mercosul e de Estados associados quando trata das condições de naturalização (Título IV, Capítulo I, Das Condições) e nas suas Disposições Finais (Título IX, Art. 156, item III), no qual determinava, “[...] sob reciprocidade, tratamento migratório mais favorável a estrangeiros provenientes de países do Mercosul e Estados Associados ou da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP”. Deste modo, verificou-se uma intenção do Brasil de promover uma maior circulação em suas fronteiras, especialmente de cidadãos provenientes do Cone Sul. O Projeto foi aprovado na Comissão de Turismo e Desporto em novembro de 2012 e devia ser avaliado por duas comissões antes de ser encaminhado à votação no Plenário. O excesso de etapas para percorrer levou à paralisação do projeto no Congresso nacional (BRASIL, 2014).

O PL 5655 de 2009 nunca foi votado e ficou entre 2009 e 2014 em processo de tramitação. Em 2012, foi realizada uma audiência pública para debater o projeto. Nos anos de 2012 e 2013 o projeto foi apreciado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. (BRASIL, 2014).

No ano de 2013, foi instaurada pelo Ministério da Justiça uma Comissão de Especialistas formada por juristas, professores de Relações Internacionais e Ciência Política e especialistas na área migratória, pela portaria nº 2.162/2013, para formular uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil.⁵⁰ Verificou-se um envolvimento da sociedade civil, representada pelos especialistas e pesquisadores sobre o tema, para formulação de um projeto de lei mais condizente com as necessidades dos imigrantes e adequado aos demais instrumentos jurídicos internacionais firmados sobre o tema, como os AR.

O projeto de lei elaborado pela comissão foi fruto, segundo informe do Ministério da Justiça, de extensos debates e reuniões, que ocorreram entre julho de 2013 e maio de 2014, com base “[...] em estudos sobre a legislação migratória do Brasil, de outros países e de tratados internacionais; além da escuta de outros especialistas, de órgãos do governo e, sobretudo, da sociedade civil”. (BRASIL, 2013). Nesse sentido, identificou-se uma intenção da Comissão de transferir conhecimentos e práticas migratórias de outros países. O documento informou que a Comissão recebeu recomendações de uma série de organismos, entre eles o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) Brasil, Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) Presença América Latina e Rede Sul Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA).

O PL 2516/2015, que instituirá uma nova Lei de Migração no Brasil e revogará o atual Estatuto do Estrangeiro apensou o anterior PL 5655/2009. O PL de 2015 proposto pelo senador Aloysio Nunes Ferreira do PSDB de São Paulo, foi aprovado em julho de 2015 no Senado Federal e seguiu para a Câmara dos Deputados. O PL 2516/2015 foi aprovado na Câmara de Deputados em dezembro de 2016 e seguiu para a aprovação final do Senado, para na sequência ser encaminhado para assinatura do Presidente da República.

⁵⁰ Os membros da comissão são: André de Carvalho Ramos (Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo), Aurélio Veiga Rios (Procurador Federal dos Direitos do Cidadão), Clèmerson Merlin Clève (Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná e da UniBrasil), Deisy de Freitas Lima Ventura (Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo), João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva (Diretor do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça), José Luis Bolzan de Moraes (Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos), Paulo Abrão Pires Júnior (Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça) , Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari (Diretor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo), Rossana Rocha Reis (Professora do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo), Tarciso Dal Maso Jardim (Consultor Legislativo do Senado Federal) e Vanessa Oliveira Batista Berner (Professora da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Aloysio Nunes (2015, s.p.) fez a seguinte declaração à época da apresentação do PL:

O Brasil sempre foi, é e será um país de migração, na nossa história. A imigração no Brasil é regulada por uma lei de outro tempo, do tempo ainda da ditadura, toda baseada no conceito da segurança nacional, onde o imigrante é visto como uma ameaça. Eu apresentei um projeto aqui no Senado que foi aprovado hoje, que muda inteiramente esse paradigma. Daqui pra frente o imigrante será bem-vindo e nós criaremos condições para que ele se integre na comunidade brasileira (documentação, acesso a serviços públicos, garantias, sem prejuízo da vigilância necessária para evitar que pessoas condenadas venham para o Brasil). Ele cuida também daqueles brasileiros que em determinado momento da sua vida tiveram que ir para o estrangeiro trabalhar lá fora e precisam ter determinadas garantias para voltar ao Brasil e trazendo por exemplo bens de patrimônio que ... lá fora, ter a sua situação previdenciária garantida aqui no Brasil.

O PL 2516/2015 em seu artigo 1 define migrante, imigrante, emigrante, visitante, apátrida e residente fronteiriço. No artigo 3, ressalta-se o termo “política migratória brasileira”, estabelecendo os princípios desta política. Ademais, no artigo 4º são determinados os direitos do imigrante: “Ao imigrante é garantida, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”. O parágrafo dois deste artigo concede direitos de exercício de funções públicas ao estrangeiro: “Ao imigrante é permitido exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, excetuados aqueles reservados para brasileiro nato, nos termos da Constituição Federal”. O capítulo VIII destina-se ao emigrante brasileiro, estabelecendo os seus direitos e políticas públicas (BRASIL, 2015).

A tarefa de medir o real impacto do Mercosul no PL 2516/2015 é complexa. Contudo, sabe-se que muitos dos representantes da Comissão, responsável por sua formulação, são especialistas no tema do Mercosul e participaram de reuniões do Foro Migratório do Mercosul, o que evidencia o peso para do Mercosul no processo. Esses representantes, a exemplo de Granja (2016) e Ventura (2016), defenderam, em entrevistas realizadas pela autora⁵¹, que os AR tiveram impacto sobre a mudança do paradigma da lei, conferindo princípios diferentes, de não criminalização do imigrante e de promoção da livre circulação de pessoal. Baraldi (2016, s.p.) argumentou, em entrevista, que os AR “[...] funcionam como canais de anistia permanente”, conferiram uma nova forma de pensar conjunta que interferiu nas leis, especialmente a partir da inspiração no modelo argentino, o que foi destacado em reuniões e eventos em que a especialista participou sobre a Nova Lei Migratória.

⁵¹ Entrevistas realizadas em setembro, outubro e novembro de 2016.

Ainda, o termo Mercosul é citado duas vezes no PL; a primeira em referência aos critérios para solicitação de naturalização (capítulo VII, seção II do PL 2516/2015) reduzindo o período de residência para um ano para a entrada com o pedido de solicitação, em caso de “[...] ser natural de Estado Parte ou de Estado associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul)” e a segunda nas disposições finais ao prever no capítulo XI, que:

Esta Lei não prejudica direitos e obrigações estabelecidos por acordos internacionais vigentes para o Brasil e mais benéficos ao residente em Município fronteiriço e ao migrante, em particular os acordos firmados no âmbito do Mercosul. (BRASIL, 2015, art.11)

Embora o projeto seja avançado, ao conferir maiores direitos aos imigrantes e não os criminalizando, estabelece uma extensa burocracia para a regularização, bem como multas e penalidades àqueles que violarem a lei.

Segundo entrevista com Granja (2016), essa é uma das maiores críticas que sofreu o PL 2516/2015 nos debates públicos, por parte de associações que estudam migrações, como a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), pois o PL contém muitos artigos sobre repressão, expulsão, deportação e extradição⁵². Segue QUADRO 9 comparando os elementos do novo PL migratório à lei vigente. Destaca-se a concepção de direitos humanos proposta pelo novo PL em oposição à visão securitária do Estatuto do Estrangeiro. O novo PL menciona os AR do Mercosul e garante acesso à justiça.

⁵² Todos esses termos referem-se à saída compulsória do imigrante. Segundo Husek (2004, p. 98): “A deportação é forma de exclusão do território nacional de estrangeiro que entrou irregularmente ou cuja estada se tenha tornado irregular”. A expulsão é realizada quando o imigrante comete um crime no território nacional. Por sua vez a extradição relaciona-se à cooperação entre os Estados no combate a crimes, quando um país entrega o imigrante ao Estado onde ele cometeu o crime (HUSEK, 2004).

QUADRO 9 – QUADRO COMPARATIVO DA LEI DO ESTRANGEIRO VIGENTE E DA NOVA LEI DE MIGRAÇÕES PROPOSTA PELO PL 2516/2015

Estatuto do Estrangeiro (1980) – Lei vigente	Nova Lei de Migrações - PL 2516/2015
Relaciona a imigração à segurança nacional	Relaciona a imigração aos direitos humanos
Burocratiza a regularização migratória	Incentiva a regularização migratória, tornado o migrante menos vulnerável
É incompatível com a Constituição Nacional de 1988 e demais Tratados Internacionais	Apresenta uma normativa mais avançada e compatível com a Constituição Federal e os compromissos internacionais
Usa os termos estrangeiros e alienígenas	Usa o termo migrantes (imigrantes e emigrantes)
Confere ao Estado a possibilidade de decidir quem entra no seu território	Oferece direito à residência e à reunificação familiar
Associa a regularização ao trabalho formal	Permite a entrada regular de quem procura emprego no país
Fragmenta o atendimento ao estrangeiro em diversos órgãos estatais	Centraliza o atendimento em órgão estatal especializado no atendimento ao migrante
Não menciona a região ou processos de cooperação	Faz menção aos Acordos de Residência do Mercosul e aos nacionais dos Estados-Parte do Mercosul
Não menciona o acesso à justiça ao imigrante	Assegura ao imigrante o acesso à justiça

FONTE: Adaptado de Brasil (2015).

Granja (2006) argumentou que, na elaboração do PL 2516/2015, havia uma preocupação em não repetir os erros do PL 5655/2009 que, ao tentar reescrever a Lei de Estrangeiros de 1980, mesmo à luz da constituição “[...] não quis rediscutir, nem pensar regras novas (..) apenas “[...] insere blocos de princípios, fracos, num texto com arquitetura muito forte”. O especialista destacou que os militares eram bons escritores de lei, pois a Lei aprisionou a política migratória na inércia. A lei vigente no Brasil, do período ditatorial, “[...] penaliza fortemente quem interpreta a favor da documentação do imigrante e de maneira não discriminatória” (GRANJA, 2016, s.p.).

Assim, Granja (2016) destacou que o PL 2516/2015 foi resultado de uma percepção dos estudiosos de que era preciso pensar “[...] novas regras e superar as ambiguidades, por meio do debate público com protetores de direitos do migrantes”. O PL 2516/2015 busca a não criminalização, ou seja, a ideia da não utilização da disposição do direito penal para finalidades migratórias. Granja (2016, s.p.) apontou que: “O debate não termina com nova legislação e ele começa com os migrantes tendo capacidade de reclamar direitos”, pois eram muito poucas as ações no judiciário empreendidas por imigrantes.

O Brasil era, até a década de 1960, um país de emigração, sobretudo em razão do envio de exilados políticos, tendo a partir da década de 1990 se tornado um importante receptor de estrangeiros. Para compensar o problema de uma legislação inadequada e a morosidade para se estabelecer uma nova lei, foram criadas 46 resoluções normativas

para disciplinar o trabalho de estrangeiros no Brasil com as mais diferentes temáticas, como a entrada de estrangeiros com objetivo de estudos, reintegração familiar, trabalho, a questão da anistia aos haitianos, a temática dos refugiados e extraditados.

No entanto, estas resoluções são normas administrativas que procuram regular o problema da defasagem da legislação brasileira, contudo não adaptam a legislação nacional a nova realidade. Essas resoluções normativas são precárias, pois podem ser revogadas por futuros governos e não tem força de lei, estabelecendo princípios, não regras claras. Dados de 2013 comprovam que, entre 2003 e 2010, o fluxo imigratório para o Brasil aumentou 85%, no entanto, não se visualiza uma abertura maior por parte dos governos para a inclusão desses estrangeiros na realidade do país (IBGE, 2013). Portanto, observa-se uma visível incompatibilidade entre o Acordo sobre Residência de Nacionais dos Estados Partes e a legislação brasileira migratória no Brasil.

Em termos comparativos, o Brasil e a Argentina possuem diferenças no tratamento da questão migratória, pelo menos no que se refere à legislação específica. De acordo com Novick (2010), a Argentina estabeleceu uma das legislações mais avançadas da América do Sul, enquanto os estrangeiros que residem no Brasil permanecem sofrendo com os problemas de uma legislação desatualizada e quase inexistente. Conforme Ventura e Baraldi (2013), se o Brasil quiser abandonar o legado da ditadura militar, ao invés de aprovar um novo Estatuto do Estrangeiro, deveria promulgar uma Lei de Migrações legítima, acompanhada de emendas constitucionais que reduzam as limitações dos direitos dos estrangeiros, como a não concessão de direitos políticos aos imigrantes. Vale ressaltar que o direito ao voto dos migrantes já foi aprovado por Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, México e Peru. No Brasil existe uma Proposta de emenda constitucional em tramitação no Congresso Nacional (PECs 14/2007, 88/2007 e 25/2012) encabeçada pelo senador Álvaro Dias de que os estrangeiros com mais de cinco anos de residência no Brasil possam votar nas eleições municipais e se candidatarem ao cargo de vereador e prefeito (OIM, 2011). Contudo, ainda existe um debate de que o direito ao voto só pode ser estendido aos naturalizados (PATARRA; FERNANDES, 2011).

Existe, segundo entrevistas realizadas com Camila Maia (2016) e Raísa Cetra (2016), uma participação ativa da sociedade civil na reforma da Lei migratória brasileira, assim como dos especialistas. Existem duas entidades que têm um trabalho efetivo em relação à pressão sobre o poder público brasileiro, para reforma da lei migratória, que são: i) o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), cujo objetivo é assessorar os governos e os migrantes na questão da regularização migratória e atingir

uma política migratória que respeite os direitos humanos dos imigrantes; e ii) o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), criado em 1990, que visa garantir mais direitos aos migrantes e refugiados. Uma atuação importante do IMDH foi a participação na X Cúpula Social do Mercosul, em 2015, cujo evento teve o objetivo de garantir “[...] a humanização das políticas migratórias do Mercosul”. A declaração final apontou a necessidade urgente de reformar, na América do Sul, “[...] legislações migratórias incompatíveis” (CETRA, 2016, s.p.).

As entidades da sociedade civil que defendem os direitos dos imigrantes, especialmente as de caráter religioso (Pastorais), priorizam a atuação no âmbito municipal, não participando ativamente das discussões no âmbito federal. Um dos elementos que aproxima o governo da sociedade civil é a elaboração de publicações sobre o tema da migração, como o livro *Mercosul e Migrações*, realizado pelo Ministério do Trabalho em parceria com pesquisadores, em 2008. Existem duas revistas especializadas que tratam do tema: *A Revista do Migrante* e a *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*. No livro *Mercosul e Migrações* e nas publicações das Revistas indicadas, a sociedade civil propõe medidas para elaborar uma política migratória mais adequada pressionando o governo. Em 2011 foi lançado um livro pela Rede Internacional de Migrações Scalabrini que convidou especialistas e entrevistou a sociedade civil organizada a respeito das propostas de política migratória para a Argentina, Brasil, Colômbia e México. Esse tipo de publicação apresenta diretrizes para os governos adequarem suas políticas públicas.

O Brasil ratificou o Plano Nacional de Enfrentamento de Tráfico de Pessoas em 2008, o que foi feito após a promulgação da Lei argentina 26.364, realizada também em 2008, mas em abril. Desde a promulgação da lei, o governo brasileiro resgatou 6.339 vítimas de exploração laboral e sexual (BRASIL, 2014). O Brasil tem demonstrado protagonismo também na questão e liderado o debate sobre o combate ao tráfico de pessoas dentro do FEM.

Em março de 2014, Brasil e Argentina firmaram um acordo para reforçar a coordenação e a cooperação conjunta na prevenção do crime de tráfico de pessoas. Esse documento assinado pelos representantes dos dois países, o secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (SNJ/MJ), Paulo Abrão, e o procurador-geral do governo argentino, Julian Alvarez, estabelece a cooperação entre os Estados para a realização de campanhas de conscientização em massa, pesquisas e outras ferramentas (BRASIL, 2014).

O Brasil foi convidado a apresentar na ONU o modelo de política de combate ao tráfico de pessoas, devido a inovações demonstradas, assinalando a possibilidade de transferência de uma política nacional bem sucedida. O Brasil utiliza relatórios quadrimestrais de monitoramento sobre o progresso do plano. Para a diretora do Departamento de Justiça da Secretaria Nacional de Justiça, Fernanda dos Anjos, "[...] este é um importante espaço para demonstrar os avanços conquistados no II Plano e discutir os desafios que ainda estão colocados para o enfrentamento ao tráfico de pessoas em nível nacional, regional e internacional" (UNODC, 2014). Isso demonstra a busca por difusão da política do Brasil, o que o coloca em posição privilegiada na questão.

Cabe destacar que: "As mudanças positivas na relação entre o Estado brasileiro e seus migrantes se devem em grande medida ao ativismo dos próprios migrantes" (REIS, 2011, p. 61). Houve melhorias na relação com os emigrantes brasileiros a partir dos anos 2000, contudo, observa-se uma deterioração das políticas de recepção de imigrantes no Brasil, especialmente devido ao despreparo dos agentes de migração para lidar com essa população. No sentido da emigração, os emigrantes fornecem uma contribuição financeira importante e votam nas eleições presidenciais do Brasil, mantendo o vínculo com o país. Ademais, os casos divulgados pela mídia de discriminação contra brasileiros no exterior contribuíram para que o tema fosse inserido definitivamente na agenda de preocupações de políticas públicas (REIS, 2011, p. 61).

Um aspecto relevante, destacado por Reis (2011, p. 61), é que as migrações internacionais passaram a ser vistas como um tema estratégico das suas agendas de política externa no século XXI. Nesse sentido, o Brasil demonstra esse interesse de se destacar e adquirir um maior prestígio internacional, ao defender temáticas voltadas aos direitos humanos, como é o caso do direito dos migrantes, especialmente em relação ao tema dos refugiados, apátridas, deslocados e tráfico de pessoas.

A exemplo disto, em julho de 2009, no dia 1º de julho de 2009, quando anunciou a mais recente anistia aos imigrantes indocumentados no Brasil e enviou o projeto de reforma da lei dos estrangeiros ao Congresso Nacional, o presidente Lula publicamente solicitou ao ministro da Justiça que levasse o tema à reunião do G8 para, em suas palavras, "[...] mostrar aos líderes dessas grandes economias a contrariedade do Brasil com a política dos ricos com os imigrantes" (LULA DA SILVA, 2009).

Argumenta-se que o Brasil tem uma posição proativa em relação à recepção de refugiados (que são considerados uma imigração temporária), contudo, tem uma

abordagem conservadora no que tange à recepção de imigrantes que buscam novas oportunidades de vida e pretendem se fixar no país.

6.3 POLÍTICA MIGRATÓRIA PARAGUAIA: A RELEVÂNCIA DA EMIGRAÇÃO

Com base na publicação do Perfil Migratório do ano de 2011 do Paraguai, desenvolvido pela OIM, depreende-se que a política migratória paraguaia é regida pela lei 978 do ano de 1996. Registra-se neste estudo a ausência de um documento paraguaio orientador de objetivos migratórios que definam os interesses nacionais em matéria migratória e estabeleçam uma visão atrelada ao desenvolvimento humano dos imigrantes (OIM, 2011a, p. 54). No ano de 1992, o Paraguai impôs na Constituição limitações aos imigrantes, priorizando a reforma agrária ao trabalhador e ao agricultor nacional e impondo barreiras aos estrangeiros (SOUCHAUD, 2011).

A preocupação com a população existiu a partir de final do século XIX após a Guerra da Tríplice Fronteira, quando o Paraguai possuía um déficit populacional. Em função disso, o país passou a um processo de transição, com expansão demográfica. Nesse cenário, alguns agricultores brasileiros entraram em território paraguaio, no campo, o que promoveu um crescimento acelerado da população. O resultado foi o aparecimento de desentendimentos entre os brasileiros e os paraguaios pelo controle da terra. Nesse contexto, o tema da migração, com ênfase sobre a imigração de brasileiros, tornou-se um tema político e econômico. Essa questão promoveu o sentimento nacionalista e a determinação de uma política migratória mais restritiva, para impedir a entrada de brasileiros em certas regiões (SOUCHAUD, 2011, pp. 141-142). A legislação se concentrou em mecanismos de incentivo à entrada de “estrangeiros úteis”, com ausência de preocupação com a emigração, que é “[...] uma constante na dinâmica migratória do país ao longo dos anos” (ODDONE, 2013, p. 288).

Os princípios fundamentais que guiam as leis migratórias paraguaias não se alteraram, mesmo com as mudanças políticas. A lei vigente desde 1996, N° 978, denominada “Lei Geral de Migrações”, é quase idêntica à norma anterior, a Lei 470, aprovada em 1974, durante a ditadura de Stroessner. Essas leis baseiam-se na ideia da migração como promotora de uma corrente populacional e de força de trabalho necessária para o país, conforme artigo 1 (PARAGUAI, 1996).

Segundo Oddone (2013, p. 288), existe um paradoxo na continuidade das legislações que adotam conceitos ambíguos e “[...] francamente discriminatórios, como

os ‘diminuídos por defeitos físicos e orgânicos’, ‘inferioridade moral do meio em que atuam’”, em uma década em que várias conferências da ONU defendiam uma abordagem migratória baseada em direitos.

Portanto, a Lei migratória 978, assinada em 1996, é essencialmente reguladora, buscando atrair mão de obra qualificada, sem determinar princípios de orientação das políticas públicas migratórias. Essa Lei incentiva o ingresso de estrangeiros para a instalação de empresas e para formular técnicas agrícolas, sendo semelhante a algumas políticas de outros países (SOUCHAUD, 2010).

A lei 978 determinava que a entrada de migrantes na categoria de residente permanente exerce um papel importante na execução da política migratória paraguaia, que baseia-se em três frentes, atreladas à ideia da serventia econômica do imigrante. A primeira estabelece a atração de imigrantes com capital, para criar pequenas e médias empresas. A segunda seria a possibilidade de ingresso de investidores, aposentados e pensionistas, que dependam de recursos externos. O terceiro relaciona-se à entrada de recursos humanos qualificados, que favoreceriam o desenvolvimento econômico do país.

O artigo 2 evidencia esse aspecto, ao determinar que se terão em conta especialmente: “A imigração de recursos humanos qualificados cuja incorporação seja favorável ao desenvolvimento geral do país, sempre que não se comprometa o emprego do trabalhador nacional”.⁵³ Esse artigo reflete o caráter utilitarista da lei e a preocupação com a defesa do trabalhador nacional (PARAGUAI, 1996, s.p).

Portanto, é uma lei retrógrada, facilitando a entrada a imigrantes que possam oferecer vantagens econômicas ao país e impedindo a entrada de estrangeiros que representam uma mão de obra menos especializada.

O artigo 1 da lei demonstra essa constatação:

Esta Lei regula a migração de estrangeiros e migração e a repatriação de nacionais, aos efeitos de promover a corrente populacional e a força de trabalho que o país requer, estabelecendo a organização encarregada de executar a política migratória nacional e aplicar as disposições desta lei. (PARAGUAI, 1996, s.p.)⁵⁴

⁵³ Tradução livre do original: “La Inmigración de recursos humanos calificados cuya incorporación sea favorable al desarrollo general del país; siempre que no se comprometa el empleo del trabajador nacional”;

⁵⁴ Tradução livre do original: “Esta Ley regula la migración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales, a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere, estableciendo la organización encargada de ejecutar la política migratoria nacional y aplicar las disposiciones de esta ley”.

A atual lei de migrações trata dos emigrantes, que são o tema mais importante em termos de migração para o Paraguai. Nesse caso, estabelece que a Direção Geral de Migrações (DGM), responsável por executar a política migratória paraguaia, deve desenvolver estudos sobre a emigração de paraguaios para assegurar o retorno e a repatriação (PARAGUAI, 2012). No artigo 2 determina: “O fomento do retorno de paraguaios naturais emigrados em razão de necessidades demográficas, econômicas e sociais e os que por suas altas qualificações profissionais obtidas se considera necessária a incorporação ao país”⁵⁵. Novamente, fica claro o utilitarismo no sentido de incentivar o regresso de paraguaios, que possam contribuir economicamente com o país.

Oddone (2010) criticou a lei migratória de 1996, que coloca ênfase na imigração brasileira em detrimento da emigração. Esse incentivo à imigração não atraiu recursos ao país, mas promoveu uma “estrangeirização” dos recursos, que passaram a ser controlados por empresas de outros Estados, especialmente brasileiras, que culminou em uma consolidação do latifúndio e agravou os problemas ambientais do país. Oddone (2010, s.p.) defendeu que “O Paraguai não é um país de imigração, mas de emigração”. Nesse sentido, entre 1950/2002, a média da porcentagem de imigrantes em relação à população era de 3% enquanto apenas os emigrantes que iam para a Argentina representavam 6% da população. López⁵⁶ (2016, s.p.), em entrevista, destacou a mesma limitação da lei, considerada uma lei “autista”, pois “[...] se está legislando sobre processos populacionais sem conhecer a população alvo” ao se focalizar na questão imigratória com muitas poucas determinações sobre emigração. Oddone sustentou (2010) a necessidade de uma reforma na lei, garantindo uma perspectiva baseada em direitos humanos, como o direito a migrar e transitar entre os países e os direitos que evitem a emigração. O sociólogo argumenta que legislação vigente está desatualizada, pois:

Suas deficiências, omissões e falta de enfoque integral das dinâmicas demográficas e migratórias são evidentes. Ainda mais, carece de um enfoque integral de direitos humanos e não considera a migração como parte de um projeto de desenvolvimento do país. (ODDONE, 2010, s.p.)

Oddone (2010) apontou que a Lei 978 foi formulada sem participação cidadã, mesmo em um contexto democrático. A inexistência de um debate público contribuiu

⁵⁵ Tradução livre do original: “El fomento del retorno de paraguayos naturales emigrados, en razón de necesidades demográficas, económicas y sociales, y los que por sus altas calificaciones profesionales obtenidas se considera necesaria su incorporación al país”.

⁵⁶ Magdalena López é especialista no tema da política migratória paraguaia. Entrevista concedida a autora em 21 de novembro de 2016.

para que o caráter limitador da lei não fosse alterado na norma. López (2016) destacou que as associações de paraguaios residindo no exterior e as ONGs fizeram reclamações históricas, de que a representação que tiveram na formulação da lei 978 foi simbólica, sendo sido o debate intenso, mas essencialmente parlamentar. A lei 978 foi regulamentada em 1997, pelo decreto regulamentário 18.295, que determina que os estrangeiros devem solicitar um certificado médico correspondente que comprove sua condição de saúde. O decreto estabelece, entre outras coisas, a estrutura funcional da DGM.

Conforme afirmou Oddone (2010), nem a legislação dos anos 1970 nem a da década de 1990 levam em conta as transformações demográficas pelas quais passou o Paraguai. Ambas partem da ideia de que o país precisa atrair imigrantes para repovoar a nação, sem propor políticas positivas de retenção de seus próprios habitantes, que emigram em proporção cada vez maior.

Victor Hugo Peña, diretor geral de assuntos especiais do Ministro de Relações Exteriores do Paraguai afirmou em 2008, que a legislação no Paraguai é antiga e deve ser alterada (PEÑA, 2008 citado por FONTOURA, 2008, s.p.). O diretor defendeu que o mundo desenvolvido deve compensar os países em desenvolvimento pela grande “fuga de cérebros” que ocorre, quando um cidadão se forma no país e vive no exterior aplicando seus conhecimentos. Peña (2008) defendeu que os países mais ricos deveriam fazer alguma compensação para Estados como o Paraguai, em termos de aporte financeiro, promovendo uma melhoria na qualidade de vida do povo paraguaio.

Com o objetivo de atualizar a política migratória do país, o Ministério das Relações Exteriores solicitou, em 2002, após a assinatura dos Acordos de Residência do Mercosul, atividades de pesquisa e levantamento de dados para esboçar as linhas do que deveria conter uma Política Nacional de Migração, em parceria com a OIM, o que resultou em um documento com um diagnóstico geral da questão. Os elementos elencados pelo relatório apresentavam recomendações sobre as diretrizes normativas da questão migratória, definindo eixos estratégicos dessa política. Esses eixos são: i) fixar a população em seu país de nascimento; ii) gerar migrações; iii) intervir nos fluxos migratórios para atingir mudanças; iv) incentivar o retorno dos paraguaios; e v) integrar o migrante na sociedade paraguaia. Esses princípios são bastante avançados e colocam ênfase também na questão emigratória e de integração dos estrangeiros à comunidade local, o que demonstra uma abordagem progressista dessas recomendações (OIM, 2011a).

Essa demanda de estudos aprofundados sobre a questão migratória por parte do Ministério das Relações Exteriores, segundo a Ministra de Relações Exteriores à época, Leila Rachid, foi resultante da cooperação técnica do país com a OIM e com o Fundo de População da ONU, para definir uma Política Nacional de Migrações. Segundo Rachid (2003 citado por OIM, 2011a), participaram do processo representantes de diferentes esferas do governo, envolvidos com a questão migratória. Nesse momento, não houve participação da sociedade civil na questão (PARAGUAI, 2002).

Assim como se observou na Argentina e no Brasil, foi no ano de 2002 que se iniciou um processo interno para constituição de uma nova Lei Migratória Nacional no Paraguai, o que mais uma vez confirma que o processo de integração do Mercosul e seus Acordos de Residência tiveram impacto sobre a política migratória paraguaia.

No documento sobre a Política Migratória do Paraguai, apresentado em 2002 pelo MRE, aponta-se a necessidade da harmonização das legislações nacionais do Mercosul em termos educacionais. Esse documento assinalava os vinte e cinco objetivos relacionados à política migratória do país e dentre eles três tratam do Mercosul. O primeiro defendia a busca pela troca de dados a respeito dos repatriados, o que ainda não existe no Mercosul. O segundo apresentava a ideia de continuar com as atividades para integração dos sistemas estatísticos de imigrantes dos países do Mercosul, como recomendado na Conferência Sul-Americana de Migrações. O terceiro aspecto indicava a necessidade de realizar gestões orgânicas com organizações internacionais para formular normas migratórias e conciliar a legislação migratória com a dos países do Mercosul, sobretudo, referente ao trabalho do migrante. Esses pontos revelam a importância do Mercosul na política migratória do Paraguai à época da assinatura dos Acordos de Residência (PARAGUAI, 2002).

A partir dos anos 2008 surgiu, de modo mais forte, a possibilidade da promoção da reforma da lei 978. O primeiro esforço no sentido da renovação da lei foi a promulgação da lei 3958 em dezembro de 2009, que modificou e ampliou a lei 227/93, delegando à secretaria regional de migração as funções relativas à repatriação e à promoção da radicação de empresas de nacionais repatriados, tirando-as do escopo da lei 978.

Um dos programas mais importantes executados pela DGM, baseado na implementação da lei 3565/08 do acordo de residência do Mercosul, é o programa de regularização de nacionais do bloco, especialmente destinado a brasileiros residindo em

território paraguaio. O Programa, iniciado em 2009, tem apoio do consulado brasileiro (OIM, 2011a).

As atividades com vistas à formulação da política migratória continuaram com um documento elaborado em 2005⁵⁷, cujos cinco eixos acima foram incluídos na Política de População, que está em execução. Foi aprovada, ainda, em 2002, a Lei Geral sobre Refugiados nº. 1938, que deu origem à Comissão Nacional de Refugiados, a qual é vinculada à Direção Geral de Assuntos Consulares do Ministério das Relações Exteriores (OIM, 2011a).

Em 2004, o Paraguai, através da Lei Nº 2396/04, incorporou o Protocolo Completo da ONU contra o Tráfico de Pessoas, que define no artigo 3, a prevenção, repressão e sanção desse crime, principalmente contra crianças e mulheres. Para implementar esse e outros Tratados internacionais sobre o tema, neste ano, foi formada a Mesa Interinstitucional para a Prevenção e Combate do Tráfico de Pessoas. Essa Mesa é composta por 40 instituições e conta com a coordenação do Ministério das Relações Exteriores, com vistas a formular as diretrizes de luta contra este delito (OIM, 2011a). A partir de 2011, essa mesa passou a contar com uma equipe treinada na questão do combate ao Tráfico de Pessoas, demonstrando a relevância do tema para o Estado.

No ano de 2010, sem correlação direta com a ratificação dos AR, foi aprovado o direito a voto aos paraguaios que vivem no exterior, sendo essa a única alteração na lei de 1996, que já tem vinte anos e nunca foi modificada. Segundo Magdalena López (2016) em entrevista concedida a autora, essa concessão foi resultado de uma promessa de campanha política de Fernando Lugo, de garantir aos emigrantes o direito ao voto. Aproximadamente 10% da população paraguaia vive no exterior e isso representa cerca de 700 mil pessoas em uma população de 6 milhões de habitantes.

No âmbito específico do Mercosul, o Paraguai ratificou em julho de 2009 o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e o Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul. Destaca-se a ratificação tardia dos Acordos de Residência do Mercosul, o que demonstra que o Paraguai tem uma política nacional desatualizada, mas que está se adequando às normativas do Mercosul (OIM, 2011a).

O Paraguai não possuía uma lei de fronteiras, ao contrário de Brasil, Argentina e Uruguai. Dessa forma, em 2001, passa-se a uma política de limitação do acesso de

⁵⁷ Esse documento é interno e não foi publicado.

estrangeiros ao território de fronteira. Nessa temática, no ano de 2005, é proclamada uma lei que define a fronteira internacional como uma área de segurança, restringindo o acesso aos brasileiros e preservando a soberania paraguaia. O tópico do controle de fronteiras passou a ser debatido nas eleições nacionais e dificultou a produção de uma política de livre trânsito no âmbito regional (SOUCHAUD, 2010, p. 142). Esse fator é um dos elementos que explica a demora para a aprovação nacional dos Acordos de Residência por parte do Paraguai. Outra variável, que explica a incorporação tardia, foi o elevado número de paraguaios que viviam irregularmente na Argentina, no Brasil e no Uruguai que seriam beneficiados pelos Acordos, mas que representariam um obstáculo à política de retorno de emigrantes, empreendida pelo governo paraguaio (BRAVO, 2012).

Ainda com relação ao marco internacional, o Paraguai ratificou alguns instrumentos internacionais sobre o tema, como a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias, incorporada em 2008. Por sua vez, há uma série de acordos aos quais o Paraguai ainda não aderiu, como a Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores e a Convenção Interamericana sobre conflito de leis em matéria de adoção de menores (OIM, 2011a).

Nota-se que existe uma preocupação central do governo paraguaio e da sociedade civil, a qual direcionou um documento ao MRE indicando as necessidades da política migratória, com dois temas: imigração irregular e atendimento, retorno e repatriação dos emigrantes. Uma das principais questões pendentes é a revisão da situação jurídica da migração no Paraguai, bem como a aprovação de uma lei que substitua a lei de 1996, atualizando a normativa ao contexto atual, o que foi apresentado ao Congresso em 2016. Defende-se que a questão central a se lidar é tornar a Política Migratória comprometida com os princípios fundamentais dos Direitos Humanos (OIM, 2011a). Para tanto, foi aprovada em 2011 a Lei de Anistia Migratória, N°. 4429/11, que teve vigência até 2013 e tinha como objetivo regularizar os estrangeiros em situação ilegal. A Diretora Geral de Migrações à época, Rocio Vallejos (citada por OIM, 2011a, s.p.) defendeu que os estrangeiros teriam a vantagem do custo econômico da regularização, que passou a custar 318.890 guaranis, ao contrário dos anteriores 1.050.000 guaranis para retirar a residência permanente. A Lei de Anistia estabeleceu a regularização com base na questão familiar, podendo no mesmo trâmite, regularizar-se até três pessoas (OIM, 2011a).

A política migratória do presidente Lugo, que foi deposto em 2013, colocava peso no suporte aos emigrantes, com a busca por incentivar os consulados do Paraguai a

aproximarem-se dos paraguaios, para prover informações sobre seus direitos e manter o vínculo com o país. O presidente Lugo, em um discurso em 15 de outubro de 2009, afirmou que: “Embaixadores, cônsules em serviço no exterior devem construir verdadeiras pontes aos nacionais com a sua pátria” (LUGO, 2009)⁵⁸.

A Embaixadora paraguaia Valinotti (citada por OIM, 2011a) destacou a necessidade de se promover uma atualização da Lei de Migrações paraguaia que leve em conta os princípios de direitos humanos. Em relação ao Mercosul, a diplomata indicou que o Paraguai tem tomado a iniciativa de incluir na pauta de negociações com a União Europeia o tema da migração. Ademais, o Paraguai tem assinalado a relevância da assinatura da Convenção dos Direitos dos Trabalhadores Migratórios pelos membros do Mercosul.

Em 2014, a DGM elaborou o primeiro documento de Política Migratória do Paraguai, que segundo o Projeto de Lei de 2016, foi formulado a partir de “[...] recomendações surgidas de números estudos e foros internacionais e regionais, dos quais participa o Paraguai [...], com o apoio da OIM” (PARAGUAI, 2016, p. 3). Além disso, houve envolvimento da sociedade civil engajada com o tema da migração. O objetivo deste documento é assegurar a reforma na lei migratória, o qual foi aprovado pelo Decreto N° 4483 em 21 de novembro de 2016.

Em 9 de agosto de 2016 foi proposto à Câmara dos Deputados um anteprojeto de Lei de Migrações paraguaio, que busca transformar a DGM em Direção Nacional, com maior autonomia para executar a política migratória (PARAGUAI, 2016). Uma das críticas à lei vigente, além do caráter excludente e utilitarista, é a excessiva concentração de poderes em um só órgão, a Direção Geral de Migrações, que fica impossibilitada de implementar efetivamente as políticas de migração, sem articulação com outros organismos (PARAGUAI, 2016).

O Diretor Geral de Migrações do ano de 2016 (desde 2013), advogado Jorge Kronawetter assinalou que a nova lei “[...] é uma adequação legislativa mais dinâmica, que vai além da questão meramente orçamentária, atendendo pontos fundamentais como a proteção dos direitos humanos”⁵⁹. Um dos pontos destacados pelo Diretor é que, na lei

⁵⁸ Tradução livre do original: “embajadores, cónsules asignados en el servicio en el exterior a construirse en verdaderos puentes a los connacionales con su pátria”.

⁵⁹ Tradução livre do original: “una adecuación legislativa más dinámica, más allá de la cuestión meramente presupuestaria, atendiendo puntos fundamentales como la protección de los derechos humanos, ya que según la ley actual, por ejemplo, una persona con discapacidad física o mental no podría radicarse en nuestro país”.

vigente, pessoas com deficiências físicas ou mentais não poderiam radicar-se no país, o que é uma violação aos direitos humanos. Outro aspecto que o Anteprojeto de Lei prioriza é a modernização dos controles de fronteira e aeroportuários, por meio da instalação de digitais biométricas. Além disso, prevê aumentar o número de funcionários da Direção Geral de Migrações para que a instituição assuma mais responsabilidades e tenha mais autonomia. O Diretor apontou que esse documento foi elaborado em conjunto com a OIM e outras instituições (sem mencionar o envolvimento direto do Mercosul), com o objetivo de superar as limitações da lei.

A lei de Migrações, que está em trâmite no Congresso, estabelece no artigo 4º dezessete princípios, dentre eles o da universalidade, da igualdade, da reunificação familiar e da não devolução de refugiados. Assim, a lei assenta-se em sua conformação na perspectiva da migração baseada em direitos. A lei coloca ênfase, no Título I, nos direitos a migrar, no direito ao livre trânsito e no direitos à imigração estrangeira. Assim, há uma distinção em relação à categoria de migrante, que inclui imigrantes e emigrantes e em relação aos imigrantes estrangeiros. A lei não faz menção ao Mercosul e ao *status* diferenciado que recebe o nacional do Mercosul em termos de regularização. Há muitos artigos sobre a irregularidade e a expulsão, carregando ainda um caráter criminalizatório, semelhante ao PL brasileiro 2516/2015. Observam-se semelhanças entre o PL paraguaio e o PL brasileiro ao introduzir inicialmente o âmbito de aplicação e o glossário.

No título IV, o PL trata dos direitos dos imigrantes estrangeiros, que são amplos: acesso igualitário à educação, ao trabalho, a atenção sanitária e à saúde, a ser informado, à reunificação familiar, a proteção da infância e adolescência, a identidade, ao ingresso de bens no país e a transferir remessas. Portanto, comprova-se o paradigma da atribuição de direitos aos imigrantes contido no PL paraguaio em trâmite no Congresso.

Oddone (2016) defendeu, em questionário aplicado pela autora, que as organizações da sociedade civil passam a cobrar maior participação nas iniciativas públicas relacionadas à migração. Quando foi formulado o documento “Delineamentos para uma Política Nacional de Migrações”, bem como na elaboração da Política de População, houve envolvimento direto de ONGs e de instituições acadêmicas. Dessa forma, a elaboração da política migratória foi “[...] dinamizada por essas organizações, entre as quais se destacam decisivamente as associações de apoio ao migrante e as dos próprios migrantes.”, cuja participação pública têm crescido qualitativamente (ODDONE, 2016, p. 2).

O documento referente à conformação de uma política migratória no país, de 2014, indicava a necessidade de envolvimento da sociedade civil. Segundo o documento: “A Política Migratória promove a participação da sociedade civil na execução da obrigatoriedade migratória através do acompanhamento de sua aplicação e da gestão migratória” (PARAGUAI, 2014, p. 4).

Oddone (2013) defendeu que as reformas previstas na lei do governo de Lugo, destituído em 2013, devem envolver a sociedade civil. Contudo, observa-se que há uma participação cidadã direta baixa, a medida que o texto foi proposto pela DGM e enviado diretamente ao Congresso nacional, onde encontra-se em trâmite.

Oddone (2016, s.p.) afirmou que “Se está produzindo um processo de transição no enfoque sobre migração, desde posições obsoletas, cujas sobrevivências se mantiveram na lei 978 de 1996 e nas práticas administrativas das autoridades migratórias, em direção a uma política migratória atualizada”. Os elementos que determinaram essa reforma, segundo Oddone foram:

A pressão das comunidades de emigrantes e suas mobilizações no exterior em demanda de direitos, b) a incidência de organizações de imigrantes que se uniram em uma Federação de Imigrantes no Paraguai reclamando leis de regularização migratória, c) o apoio de organismos governamentais ao migrante e instituições acadêmicas que desenvolveram estudos e evidências sobre a magnitude e características do fenômeno migratório e a desatualização do seu marco político e normativo, d) a atuação de organismos de cooperação internacional, em especial a OIM, e a vigência de uma nova agenda de cooperação emergente das conferências da ONU da década de 1990; e e) uma progressiva maior tomada de consciência de algumas autoridades do governo [...] em direção a definição de uma política e mudanças na normativa de migração. (ODDONE, 2016, s.p.)

Os elementos acima mencionados apresentaram as causas da mudança na política migratória a partir de 2015. As evidências concretas dessa guinada apontadas por Oddone (2016) foram: i) a aprovação de uma Política de População em 2005, ii) a formulação de uma Política Nacional de Migração em 2005, com envolvimento direto da sociedade civil aprovada em 2015 e iii) a formulação de um anteprojeto da nova Lei de Migração, apresentada em agosto de 2016 e convertida em projeto na Câmara, que foi debatido em consulta no dia 22 de novembro de 2016, iv) o esforço de aperfeiçoar a gestão migratória por parte da Direção geral de Migração, com claro apoio financeiro e técnico da OIM.

López (2016) destacou que os discursos da reforma da lei estão focalizados em mudar a visão que se tinha do imigrante no país, que era associada à figura de um traidor

que abandonou a pátria. Essa mudança de discursos está relacionada ao papel das organizações de migrantes, que se organizaram melhor fora do país e passaram a se expressar politicamente de maneira mais ativa.

Após a ratificação do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e do Acordo sobre Regularização Migratória interna dos cidadãos do Mercosul, houve uma expansão do processo de regularização de imigrantes ilegais. Foi desenvolvido um projeto piloto, executado pela DGM em 2009, para conceder residência temporária a brasileiros vivendo irregulares no país. Esse projeto se tornou o Programa de Regularização Migratória e implementação do Acordo do Mercosul, que foi realizado a partir de 2011 (OIM, 2011a) e segue em execução, garantindo a normalização documental a nacionais mercosulinos.

Defende-se que o Programa de regularização paraguaio foi impulsionado pelo Programa “Pátria Grande” argentino. A evidência da emulação do programa argentino foi a ata da Reunião do FEM de 5 de outubro de 2006, quando a Argentina apresentou dados atualizados do programa “Pátria Grande”. Nesta ocasião, a delegação paraguaia apresentou uma Ata de Reunião de Temas migratórios Argentina/ Paraguai, cujo assunto foi a troca de experiências sobre o tema e a possibilidade da reciprocidade do Paraguai ao Programa “Pátria Grande”. Nesta reunião, o Paraguai anunciou que a DGM iniciou a regularização de cidadãos argentinos, que esperavam o processo ser finalizado. Esse ponto comprova a transferência do Programa argentino ao Paraguai, facilitada pelo FEM, com envolvimento direto do Mercosul.

Em relação às evidência da transferência do Programa Pátria Grande para o Paraguai, Novick (2012) realizou uma entrevista com um funcionário da DGM paraguaia, que indicou a emulação do Programa Pátria Grande argentino pelo país. O Paraguai foi o país que mais demonstrou interesse dentro do FEM no programa argentino, indicando sinais claros de possibilidade de copiar o programa. O funcionário assinalou:

Nós implantamos um decreto de normalização migratória aqui no Paraguai como o Programa Pátria Grande da Argentina [...]”. Assim, se propõe começar ações para documentar estudantes das universidades privadas, onde há muitos estrangeiros ilegais, especialmente brasileiros. (citado por NOVICK, 2012, p. 20)

No capítulo sete da tese, iremos traçar a formação dos Programas de Regularização realizados pelos quatro países, com o objetivo de identificar o impacto do Mercosul nestes programas e se houve uma emulação do programa nacional argentino.

6.4 POLÍTICA MIGRATÓRIA URUGUAIA: MUDANÇAS PARA ADEQUAÇÃO AO MERCOSUL?

O primeiro marco jurídico migratório do Uruguai foi a Lei para o fomento da Imigração, Nº. 2096, aprovada em 1890. A partir desta lei o imigrante poderia inclusive exercer o direito de voto. O Estado uruguaio se comprometia inclusive a pagar o transporte e o alojamento nos primeiros oito dias de sua chegada. Contudo, era excludente e focada da imigração produtiva ao proibir a entrada de doentes ou pessoas incapacitadas de trabalhar (LEON, 2008).

A segunda lei migratória do país foi a lei nº8869 de 1932, que contrariava muitos princípios de direito internacional, sendo menos humana do que a anterior. Essa lei definia que um portador de qualquer doença que o impossibilitasse de trabalhar não poderia imigrar ao país. Essa lei foi revista em 1936, a qual foi ainda mais dura ao estabelecer mais limites ao ingresso no Estado, sendo batizada de *Lei dos indesejáveis* (LEON, 2008), impedindo os que não tinham profissão ou capital de ingressar no país.

Taks ressalta que existe uma propensão da população uruguaia em migrar, ou o que De Souza (2007 citado por Taks, 2011) denomina de “cultura da migração”. Em geral a saída de uruguaio e uruguaia do país é motivada pela busca de melhores condições de vida e ocorreu especialmente entre os anos 1998 e 2003, quando uma crise econômica assolou o país.

A partir dos anos 1960, ocorreu um processo intenso de emigração uruguaia e de exílio político, que não promoveram mudanças na legislação migratória. Nos anos finais da ditadura, entre 1982 e 1984, foi formulada uma política de incentivo ao retorno, consolidada com a fundação da Comissão Nacional de Repatriação, em 1985. Os resultados dessa ação de estímulo ao retorno foram expressivos, com 20 mil uruguaio retornando após o fim da ditadura (TAKS, 2011, p. 164). Naquele momento, o Uruguai se caracterizava como um país de emigração causada por razões estruturais, tornando-se prioritário o estabelecimento de uma política associada à migração.

O Uruguai adotou políticas públicas progressistas na questão migratória nas primeiras décadas do século XX, o que expandiu a entrada de imigrantes europeus no país, motivados pela busca do progresso econômico da nação tendo em vista a baixa população no país (BALASSA *et al*, 1986). Contudo, esses objetivos de povoamento não foram alcançados, em função da pouca intervenção do Estado no incentivo à migração para o país (OIM, 2011b).

O Uruguai aumentou a atenção ao fenômeno migratório pelo aumento demográfico experimentado no início do século XXI e pela intenção dos últimos governos de estender os objetivos políticos dos uruguaios no exterior, da mesma forma que se observou no Paraguai. Isso se deve ao fato de Paraguai e Uruguai não receberem um número tão expressivo de imigrantes, mas possuem um número considerável de emigrantes fora de suas fronteiras.

Apenas nos anos 2000 alguma medida política foi tomada, com a criação de um Programa de Vinculação com uruguaios altamente qualificados residentes no exterior, em 2001, que permitiu a criação de uma Comissão Nacional para a Vinculação com os Uruguaios residentes no exterior. Assim, finalmente o fenômeno emigratório passa a receber atenção do governo uruguaio. Contudo, observa-se a inexistência de uma legislação acerca da questão imigratória.

A Constituição nacional uruguia no capítulo sete assegura aos habitantes dentro de seu território o direito à vida, a liberdade, ao trabalho, a honra, a segurança e a propriedade. Contudo, estabelece a possibilidade de que algum indivíduo perca esse direito por “razões de interesse geral”, como pode ser o caso dos imigrantes. Esse aspecto é considerado discriminatório e foi eliminado pela vigência da nova Lei migratória 18.250, no ano de 2008 (OIM, 2011b, pp. 103-104).

A Constituição prevê também, no artigo 74, os critérios para concessão de cidadania, sendo que a natural é oferecida aos que nascem no país e aos filhos e uruguaios nascidos em outro país e a legal é aquela adquirida pelos estrangeiros que possuem família constituída no país ou por boa conduta, aquisição de bens e trabalho formal, que residam no país por, no mínimo, três anos. O artigo 76 estipula que os estrangeiros podem atuar como docentes na educação superior. Outros empregos públicos exigem cidadania legal e estes, apenas após três anos de sua concessão, podem assumir o cargo. A Constituição prevê também o direito de voto e de ser eleito ao cidadão legal e ao estrangeiro que possui vínculo com o país (OIM, 2011b, p. 104).

Outra Lei que envolve a migração é a lei 16.929, que assegura a pensão e aposentadoria aos nacionais uruguaios que residam na Argentina e no Brasil. Sobre o tráfico de pessoas, a lei 17.1815, de setembro de 2004, em seu artigo 6º define como crime com punição de doze anos de prisão àqueles que facilitem o tráfico de menores de idade (crianças e adolescentes) ou incapazes para fins de exploração sexual (OIM, 2011b, p. 104).

Em 2006, o Uruguai aprovou o Estatuto do Refugiado, que confere o direito de pedir asilo no país àqueles cidadãos que sofram perseguição ou ameaça a vida em seu país de origem (OIM, 2011b). O documento determina que a avaliação do pedido deve ser rápida e garante acesso a saúde, educação e emprego aos refugiados. O Uruguai recebe refugiados de várias partes do mundo e em 2015 e 2016 passou a receber refugiados do conflito sírio. Em 2015 cinco famílias de refugiados sírios demonstraram interesse em retornar ao Líbano, onde eram refugiados anteriormente, devido à pouca oferta de empregos e ao custo de vida alto no Uruguai, sem perspectivas de um futuro melhor (REYES, 2015).

Quando um governo de esquerda assumiu a presidência em 2005, o partido Frente Amplo, passou-se a um maior foco ao problema migratório. Esse governo promoveu mudanças, fundando uma Direção de Serviços Consulares e de vinculação com os uruguaios no exterior, denominada “Departamento 20”. A respeito do tema emigratório, em 2008 foi promulgado um decreto que criou o escritório de retorno e boas-vindas, com o propósito de auxiliar os uruguaios em seu retorno ao país. Observa-se essa medida como uma resposta às demandas dos emigrantes (TAKS, 2011, p. 165).

A Lei 18.250, assinada em 2007, foi gestada pelo Poder Executivo com envolvimento da sociedade civil a partir de consultas públicas (MUIÑO, 2016), tendo sofrido alterações dentro do Parlamento uruguaio em uma Comissão envolvida no trâmite, que foi a Comissão de População, Desenvolvimento e Inclusão, composta por nove senadores, tendo como presidente a Senadora Verónica Alonso e como vice-presidente a Senadora Daisy Tourne, esta última tendo participado das reuniões do Foro Migratório do Mercosul. Prieto (2016)⁶⁰ indicou que a organização civil *Idas y Vueltas* teve participação na formulação da lei migratórias, apresentando demandas para uma reforma.

Mesmo que a Lei tenha sido formulada por um governo de esquerda, conforme salientou Muiño (2016, s.p.)⁶¹: “foi aprovada pela grande maioria dos legisladores sem importar o setor político de esquerda ou direita”, mostrando um consenso interno sobre a questão.

A Senadora Percovich (2016) no momento da apresentação do Projeto de Lei emendado pela Comissão técnica estabeleceu que foram realizadas alterações no

⁶⁰ Entrevista com a especialista em migrações no Uruguai, Victoria Prieto, realizada pela autora em 18 nov. 2016.

⁶¹ Resposta de questionário aplicado pela autora em 30 de outubro de 2016 com o Diretor Consular do Ministério das Relações Exteriores do Uruguai.

documento. Essa lei, segundo a senadora, preenche um vazio de adequação da normativa internacionais ao tema, revelando que as pressões internacionais cumpriram papel central para a alteração da lei, sem mencionar explicitamente o papel do Mercosul ou da Argentina questão (PARAGUAI, 2008).

A questão da ênfase nos direitos humanos que aparece no primeiro artigo da Lei, conforme a senadora Percovich está de acordo com a Convenção da ONU sobre a proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus familiares e os Convênios 1997 e 1998 da OIT. A senadora especifica como cada artigo foi definido, como o capítulo 4 que refere-se a atividade laboral do imigrante, que foi redigida conforme os convênios da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esse elemento reduz o peso do Mercosul na formulação dessa lei e atribuí poder mais central a OIT e a ONU. O presidente da seção, senador Rodolfo Nin Novoa, também apresentou a relevância dos documentos das Nações Unidas e da OIT como referências para a definição de migrantes e emigrantes e para atribuição de uma abordagem mais humanista ao trato migratório.

As apresentações de ambos os senadores em nenhum momento fizeram menção aos Acordos de Residência do Mercosul ou a seus Estados-membros, exceto quando o senador Novoa se pronuncia a respeito da importância de Brasil e da Argentina como receptores de emigrantes uruguaios. A partir da leitura dos pronunciamentos de todos os senadores que participaram da Comissão responsável por modificar e aprovar o texto do Projeto de Lei migratória, ficou evidente que uma série de variáveis impactou no conteúdo do documento. Os compromissos internacionais foram a principal fonte de pressão para uma mudança na lei, assim como a percepção da necessidade de conter o fluxo emigratório e assegurar o retorno de uruguaios. Fica evidente na fala da senadora Peña Hernandez a centralidade do tema do retorno de emigrantes ao defender que aqueles que não vivem mais no país não devem votar. Ela argumenta que “o que precisamos é que os uruguaios fiquem, trabalhem e fomentem o país, que desgraciadamente, está se despovoando”⁶². O texto do projeto de lei foi votado em 11 de dezembro de 2007.

Em dezembro de 2007 foi sancionada a Nova Lei de Migração, que entrou em vigor em janeiro de 2008. A Lei 18.250 só terminou de ser regulamentada em agosto de 2009. Essa Lei incluía em seus artigos questões sobre imigração, emigração, retorno e vinculação dos migrantes como sujeitos de direito, em compatibilidade com os acordos

⁶² Tradução livre com base em: “lo que necesitamos es que los uruguayos se queden, trabajen y formen este país que, desgraciadamente, se nos está despoblando”.

internacionais firmados pelo Uruguai sobre o tema (KOOLHAAS; PELLEGRINO, 2009). A Lei reconhece:

Como direito inalienável das pessoas migrantes e seus familiares, sem preconceito de sua situação migratória, o direito a migração, o direito a reunificação familiar, ao devido processo e acesso a justiça, assim como a igualdade de direitos com os nacionais, sem distinção alguma, por motivos de sexo, raça, cor, idioma, região ou convicção, opinião política ou de outra índole, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, situação econômica, patrimônio, estado civil, nascimento ou qualquer outra condição. (URUGUAI, 2008, tradução nossa)⁶³

Assim, a discussão sobre o tema dos migrantes passa as considerações sobre direitos humanos. Além dos direitos acima apresentados ficam garantidos aos estrangeiros e seus familiares o direito à saúde e à educação. Modolo (2009) define que o capítulo que trata sobre a reunificação familiar é bastante extenso, oferecendo residência permanente até a terceira geração de descendentes e não apenas cônjuges, mas também concubinos, ou seja, não há necessidade de comprovar o casamento civil. Ademais, a lei, no artigo 13, obriga o Estado uruguaio a dotar ações que favoreçam “a integração sociocultural das pessoas migrantes no território nacional e sua participação nas decisões da vida pública”.

Um dos temas que recebeu maior atenção no texto da Lei são os uruguaios no exterior, sendo que o título 14 é todo dedicado à matéria. Aponta-se a possibilidade de supressão diplomática com países que violem os direitos dos uruguaios residentes em seus territórios. Determina-se a política de retorno e vinculação que será executada pela Direção Geral para Assuntos Consulares e Vinculação, que trabalhará em conjunto com os Conselhos Consultivos que são organizações representativas dos uruguaios no exterior. A lei prevê inclusive que um uruguaio que resida há mais de dois anos no exterior e que decida retornar ao país pode ingressar com um veículo sem cobrança de taxas.

Nesse sentido, a Lei Migratória uruguaia “é o avanço mais significativo na tentativa de institucionalizar uma política migratória, embora não inclua objetivos, metas, nem instrumentos de avaliação de seus resultados” (TAKS, 2011, p. 165).

No processo de trâmite da Lei migratória uruguaia no ano de 2007, durante o debate para a votação da Lei, não houve menção ao Mercosul ou à Lei migratória

⁶³ Tradução livre com base em: “como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares, sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna, por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”.

argentina, embora o conteúdo das leis seja praticamente o mesmo. A oradora, senadora Margarita Percovich explicou que a nova lei preenchia uma lacuna do Estado uruguaio referente ao desenvolvimento de políticas de defesa dos direitos humanos dos imigrantes e emigrantes, utilizando a concepção adotada pela Argentina em sua lei. A senadora fez menção também ao direito ao trabalho assegurado pela nova norma, indo de encontro às normas da OIT.

Jorge Muiño⁶⁴, Diretor consular do Ministério das Relações Exteriores em 2016 do Uruguai, que esteve diretamente envolvido com o processo de formulação da lei 18.250 e participa regularmente das reuniões do Foro Migratório do Mercosul desde 2010, pontuou em entrevista realizada pela autora que:

A mencionada lei reconhece a organização civil de uruguaios no exterior (conselhos consultivos), como também brinda un espaço de diálogo con a sociedade civil no Uruguai, criando, dentro da Junta Nacional de Migração, o Conselho Consultivo Assessor de Migração (representado por mais de 14 organizações civis que atuam no Uruguai). (MUIÑO, 2016, s.p.)

A lei criou uma Junta Nacional de Migração no art. 24, um órgão autônomo assessor do Poder executivo e coordenadora da política migratória, bem como um Conselho Consultivo Assessor de Migração com a possibilidade de incorporar as organizações da sociedade civil que defendem os direitos dos migrantes e os direitos humanos de modo geral. A lei migratória 18.250 aponta que as funções da Junta Nacional de Migração referem-se a quatro programas: i) de migração seletiva, relacionado à promoção da migração de trabalhadores especializados; ii) o vínculo com os uruguaios que vivem fora do país; iii) o retorno de nacionais; e iv) as populações com elevada propensão a migrar (OIM, 2011b, p.125)⁶⁵.

Ainda sobre a Junta Nacional de Migração, segundo Muiño (2016):

Cabe destacar que a lei 18.250, brinda una herramienta extraordinaria para poder revisar e coordinar ações prácticas e rápidas, quando cria a Junta Nacional de Migração integrada atualmente pelo Ministério de Relações Exteriores (Residência permanente - lei 19.149), Ministerio de Desenvolvimento Social, Ministerio do Trabalho e Seguridade Social e Ministério do Interior. (MUIÑO, 2016, s.p.)

⁶⁴ Com base na resposta de questionário semiestruturado aplicado pela autora em 30 de outubro de 2016.

⁶⁵ O Relatório da Organização Internacional de Migrações do Uruguai publicado em 2011 foi o último documento formulado pelo órgão até 2016.

Sobre as mudanças na política migratória do Uruguai a partir da aprovação da nova lei migratória, Muiño fez a seguinte declaração em questionário aplicado pela autora:

Enquanto muitos países fecham suas fronteiras ou expulsam pessoas que chegam aos mesmos buscando uma vida melhor, o Uruguai é um país que abre suas portas ao mundo, em especial aos migrantes da região (lei Nº 19.254) e apresenta características particulares, como por exemplo o ingresso ao território como turista e trocar a categoria para residente sem a necessidade de ter que sair, e não ter o visto de trabalho, não muito bem vista pela OIT. (MUIÑO, 2016, s.p.)

Muiño (2016) sustentou que, com a promulgação da Lei Nº 19.254, em agosto de 2014, que estabelece as normas para a tramitação de residência para nacionais do Mercosul e Estados associados e cônjuges e concubinos de uruguaios, o Uruguai avançou na integração regional em mais aspectos que outros países.

Essa norma (Lei Nº 19.254) substituiu alguns artigos da Lei 18.250, com o objetivo de reafirmar os direitos dos migrantes, assegurando acesso a emprego formal, inclusive em órgãos públicos, gozando de todos os benefícios de seguridade social em igualdade de condições com os trabalhadores nacionais.

Koolhaas⁶⁶ (2016) afirmou que a lei 19.254 estabeleceu que o Ministério das Relações exteriores passaria a presidir a Junta Nacional. Isso conferiu muito poder ao MRE que passa a ser o “executor e o braço pensante das questões migratórias”. Essa definição de acordo com Koolhaas (2016) fazia parte de uma estratégia do Uruguai durante o governo Mujica de ser “líder na questão migratória, se posicionando como um país progressista da região em vários temas, como a legalização do aborto e da maconha”.

O Ministério das Relações Exteriores divulgou dados a respeito do trâmite. Entre outubro de 2014 a outubro de 2015 foram solicitadas 11.557 residências, sendo 7.532 concedidas neste período e 68% dos solicitantes são cidadãos do Mercosul e Estados associados, com 50% dos pedidos foram realizados por argentinos e 15% por brasileiros (LÓPEZ, 2016b). Isso revela que expandiu o fluxo de imigrantes para o país a partir deste regulamento.

Sobre o tema da emigração, Muiño (2016) defendeu os avanços da temática dentro da política migratória, ao afirmar que:

⁶⁶ Martin Koolhaas é especialista em temas migratórios do Uruguai na Universidade da República. Entrevista concedida à autora em 24 de novembro de 2016.

Ademais, é muito importante o alcance que se foi dado nos últimos oito anos aos compatriotas que residem no exterior, no qual o Estado Uruguaio, através dos serviços que brinda a Chancelaria (Direção Geral para Assuntos Consulares e Vinculação), vem brindando a seus nacionais residentes no exterior. (MUIÑO, 2016, s. p.).

Nesse âmbito, Muiño (2016) apontou os progressos evidenciados no livro de gestão da Direção Geral para Assuntos Consulares e Vinculação 2010-2014 e no plano estratégico do Uruguai de 2015-2019.

Os programas relacionados à migração no século XX promoviam a imigração seletiva de mão de obra altamente qualificada. Nos anos 2000 os projetos associam-se aos temas da vinculação, do retorno e da circulação entre nacionais uruguaios e a respeito da migração de nacionais do Mercosul.

Contudo, evidenciam-se dificuldades para a regulamentação da Lei, que ocorreu apenas de modo parcial e está à espera de uma implementação plena. Em agosto de 2009 foi aprovado um decreto que regulamentou partes pendentes da Lei de Migração, mas não em sua plenitude. O Decreto 306/09 regulamenta os artigos da Lei relacionados à residência (indicando os critérios para solicitar a temporária e a permanente), educação, seguridade, saúde e trabalho dos refugiados e migrantes, que devem ser oferecidos em condições iguais aos dos nacionais. A residência é concedida pela Direção Nacional de Migrações. O artigo 6 do Decreto trata da regularização, determinando que os estrangeiros que residam há mais de sete anos no país possam solicitar a residência permanente. Com relação ao acesso a saúde, este é oferecido a todo migrante e seus familiares e inclusive aos imigrantes ilegais. A educação é garantida a todos os imigrantes e suas famílias (OIM, 2011b, p. 106)⁶⁷.

O capítulo 5 deste Decreto organizou a relação entre os emigrados e o país, sendo que é o Ministério das Relações Exteriores o responsável pela ação nessa frente. O artigo 55 deste capítulo define que a Direção Geral de Assuntos Consulares e Vinculação atua na convergência da política de vinculação e de retorno e na garantia dos direitos aos imigrantes, incentivando a manutenção da sua identidade nacional e o vínculo com o país de origem. Nesse órgão existe um Escritório de Retorno e Boas Vindas que auxiliará os uruguaios retornados. Foi definida nesse decreto a possibilidade da promoção da anistia (OIM, 2011b, p. 106).

⁶⁷ O relatório da OIM de 2011 sobre Política Migratória Uruguia é o último documento publicado até o ano de 2016.

Em âmbito regional, entre os compromissos centrais que o Uruguai tem assumido no tema da migração, um que merece destaque é a compilação de normas do Observatório de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul, de 2009, que determina que o Uruguai tem incorporado a sua legislação nacional decisões avançadas em relação aos direitos dos migrantes. Contudo, essa normativa ainda é restrita devido a uma visão securitizada sobre o tema do tráfico de pessoas, mesmo que no âmbito regional já existam decisões mais avançadas sobre a questão (OIM, 2011b, p. 106).

Além dos acordos firmados no cerne do Mercosul, o Uruguai celebrou dezenas de Tratados Bilaterais com os Estados vizinhos. Com a Argentina, assinou um documento a respeito da seguridade social, em 1974, e um Memorando de Entendimento para a livre circulação de pessoas em 2001. Com o Brasil, foi assinado um acordo de proteção social e um Acordo que concede permissão de residência para trabalho e estudo para os cidadãos que vivem na fronteira dos países, permitindo que trabalhem em qualquer lado das fronteiras.

Uma das principais conquistas atuais dos imigrantes no Uruguai foi a possibilidade de votar nas eleições distritais e municipais (como é possibilitado no Paraguai) e também presidenciais, como ocorre também na Argentina. Com isso, o Brasil seria o único fundador do Mercosul que não amplia direitos políticos aos seus imigrantes.

Com relação aos projetos associados à migração laboral, o Ministério do Trabalho e Seguridade Social do Paraguai foi responsável pela distribuição das cartilhas formuladas no Mercosul, denominadas “Como trabalhar nos países do Mercosul”. Esse informativo teve o propósito de informar os imigrantes a respeito do procedimento referente à residência, bem como os deveres e direitos que possuem trabalhando nesses países, com o objetivo de orientar os trabalhadores dispostos a migrar.

6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Embora existam diferenças significativas entre os quatro Estados, sobretudo, em relação à Argentina, no que se refere à implementação dos Acordos de Residência, é possível argumentar que as decisões tomadas no âmbito regional reforçaram uma predisposição positiva dos países do bloco na formação de uma legislação migratória mais adequada à administração dos fluxos migratórios atuais.

Foi possível concluir que as mudanças no tratamento da questão migratória nos quatro Estados foram resultantes de um processo multicausal, isto é, determinado por um

conjunto amplo de variáveis, internas e externas, não induzido exclusivamente pelo Mercosul. Porém, comprovou-se que o bloco desempenhou um papel importante nas reformas das políticas migratórias nacionais, especialmente ao fornecer diretrizes para a formulação de leis nacionais, com maior ênfase sobre direitos humanos e programas de regularização de nacionais do bloco, que serão estudados de modo específico no próximo capítulo.

É nítido que os países do Mercosul ainda estão longe da harmonização completa de suas legislações internas, no âmbito da livre circulação de pessoas dentro do bloco. Entretanto, os avanços proporcionados pelos AR e pelas demais decisões dentro do bloco, que garantiram expansão dos direitos dos estrangeiros, foram passos importantes nessa direção, embora os acordos regionais continuem dependendo da vontade política dos Estados de incorporá-los em suas legislações nacionais.

As diferenças entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai no tratamento da questão migratória podem ser explicadas pelas formas distintas dos governos nacionais de lidarem com a mesma questão e pelo predomínio do caráter intergovernamental no Mercosul. Essa intergovernamentalidade concede aos Estados larga margem de manobra para determinar a incorporação de acordos regionais e desenvolver políticas nacionais condizentes com esses acordos.

Alguns acordos, como é o caso dos AR, precisam ser ratificados pelos Estados signatários, em um processo que pode ser demorado. No exemplo específico dos Acordos de Residência, foram sete anos desde a assinatura dos AR em 2002, até sua entrada em vigor em 2009, quando ocorreu a ratificação pelo Paraguai. Sobretudo, os Estados precisam alterar suas legislações nacionais para adequá-las ao conteúdo dos acordos firmados e à dinâmica da mobilidade, proveniente dos avanços da circulação de pessoas no seio do Mercosul. Esse processo estimulou, por exemplo, a mobilidade acadêmica e de alunos entre os Estados partes e, inclusive, a criação de uma Universidade na tríplice fronteira, a UNILA (Universidade da Integração Latino-Americana). Neste sentido, o Brasil representou um importante país receptor de mão-de-obra dos países fundadores do Mercosul, a partir dos resultados de crescimento econômico dos últimos anos, atraindo especialmente paraguaios, uruguaios e argentinos.

O Mercosul, a partir das discussões nos fóruns já estudados, contribuiu para que os Estados tivessem uma nova abordagem sobre o tema migratório, mais voltada a questões humanitárias. Desta forma, a participação nos debates dentro do Mercosul influenciou as mudanças nas leis migratórias destes países. Por outro lado, alguns países

tiveram papel mais preponderante na consolidação de uma política migratória mais avançada no Mercosul, especialmente a Argentina. Assim, verificou-se que não apenas houve difusão de políticas migratórias do Mercosul para os países envolvidos, como isso também ocorreu da Argentina para os demais países envolvidos, o que será demonstrado em profundidade no capítulo seguinte.

Observou-se que as alterações das Lei migratórias da Argentina, do Uruguai e os Projetos de Lei do Brasil e do Paraguai foram resultados de múltiplas pressões. Um dos elementos explicativos dessa possível transferência foi a convergência ideológica entre os chefes de Estado, baseada na justiça social, com um significativo protagonismo da Argentina, que assumiu a liderança na questão migratória na região.

Essas mudanças nas normas nacionais na Argentina e no Uruguai e os projetos de lei no Brasil e no Paraguai diferem dos regulamentos herdados da ditadura militar, ao reduzir o componente de criminalização e ao reconhecer direitos aos imigrantes. Contudo, segundo Domenech (2015, p.28): “Essas reformas não atingiram o núcleo duro da ‘visão de Estado’ em matéria de migração”, porque ainda não conferem direitos aos imigrantes irregulares, sendo a irregularidade o argumento adotado para expulsar os imigrantes. A prática da expulsão é corriqueira, mas é negada pelos agentes políticos, que se sustentam na retórica da imigração baseada em direitos.

A partir da análise apresentada neste capítulo, observou-se que os Estados do bloco elaboraram suas legislações tendo em conta suas especificidades domésticas e, em menor medida, buscaram se adaptar às mudanças trazidas pelos Acordos de Residência e por outros condicionantes externos. No próximo capítulo, serão analisados possíveis casos de transferência de políticas no Mercosul: i) a lei argentina como inspiração para a lei uruguaia; ii) e a transferência do Programa Pátria Grande argentino, para os programas de regularização de Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Busca-se entender, em primeiro lugar, se ocorreu a transferência e, em segundo lugar, se há indícios de que o Mercosul teve um peso nesse processo, ou se a transferência ocorreu diretamente entre Estados ou foi mediada por outros atores, como a sociedade civil.

7 ANÁLISE EMPÍRICA DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO MERCOSUL: ESTUDOS DE CASO DAS LEIS MIGRATÓRIAS NACIONAIS E DOS PROGRAMAS NACIONAIS DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA

Será utilizada no presente capítulo a metodologia oferecida por Dolowitz e Marsh (2000), para verificar a possibilidade de ter havido uma transferência de políticas entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, intermediada pelo Mercosul. Assim, o Mercosul é entendido como um espaço onde se transferem as políticas e é um elemento balizador das mesmas, à medida que, a partir dos Acordos de Regularização Migratória e de Residência, houve uma busca pela “homogeneização” dessas políticas domésticas, para que pudessem se adequar a normativa do bloco. Nesse sentido, defende-se que o Mercosul possibilitou a transferência de ideias humanizadas sobre a migração, bem como permitiu as trocas de experiências em relação às legislações nacionais e alguns programas, como os programas de regularização migratória, o que será testado.

Será verificado se e como os AR e outras normativas do bloco condicionaram mudanças políticas nacionais, a partir da reforma das leis nacionais e da alteração do paradigma migratório dos países. Ademais, será investigada a possibilidade de transferência de ideias e políticas entre os Estados, a exemplo da análise da transferência da Lei migratória argentina para a uruguaia.

No presente capítulo será analisado, também, o avanço das políticas de regularização dos quatro países com o intuito de verificar se há um processo de transferência de ideias, modelos, programas, do Programa de regularização pioneiro, o Programa argentino “Pátria Grande”, e das recomendações indicadas pelos AR a respeito do tema da normalização documentária para os demais Estados-membros.

Nesse capítulo, buscaremos investigar os avanços de cada país no tema da circulação de pessoas, a partir do estabelecimento dos Acordos de Residência. Serão avaliadas as mudanças nas normativas (Leis nacionais e programas de regularização) provocadas pela assinatura dos AR nos quatro países, que foram estudadas no capítulo 5, com vistas a identificar os graus de transferência envolvidos e mensurar o impacto das decisões do Mercosul nas legislações nacionais dos quatro países fundadores.

Em termos metodológicos, será utilizada a análise exploratória dos documentos, quais sejam: leis migratórias, nacionais, programas de regularização e Acordos migratórios do Mercosul e entrevistas com agentes envolvidos na formulação da política

migratória, entre eles, acadêmicos e representantes das autoridades migratórias nacionais, que participaram também do FEM.

As entrevistas semiestruturadas, realizadas com os gestores das políticas migratórias nacionais e especialistas no tema, foram analisadas a partir dos conceitos definidos pela literatura de transferência de política, especificamente por Dolowitz e Marsh (2000) a respeito da transferência, utilizando as categorias destacadas pelos autores. A definição das categorias de análise, a partir da literatura de transferência, permitiu uma investigação mais sofisticada dos indícios da transferência.

Foram realizadas entrevistas pela autora baseadas em um questionário, com pessoas que participaram diretamente e indiretamente da formulação das políticas nacionais, cujos resultados aparecerão neste capítulo e no próximo. Ademais, foram aplicados questionários com gestores e especialistas envolvidos com a política migratória do Mercosul e dos Estados-Parte. Os entrevistados foram especialistas que estiveram envolvidos no processo de formulação das leis, o presidente do CNIg, acadêmicos envolvidos com a temática migratória nos quatro países e representantes da DNM da Argentina e do MRE do Uruguai.

Será desenvolvida nesse capítulo uma análise qualitativa das evidências empíricas de transferência em dois casos: i) da Lei uruguaia, que pode ter transferido elementos da Lei migratória argentina; e ii) dos programas de regularização dos Estados-membros, com vistas a verificar se houve inspiração no caso argentino (Programa “Pátria Grande”) e nas diretrizes fornecidas pelos AR. Assim, procura-se verificar o protagonismo da Argentina, como agente importante de transferência de políticas migratórias na região do Cone Sul.

7.1 LEI MIGRATÓRIA ARGENTINA COMO RESULTADO DA TRANSFERÊNCIA DAS RECOMENDAÇÕES DA ONU

A Lei migratória argentina, Nº. 25.871, foi produto de fatores nacionais e internacionais, conforme verificado no capítulo 6. Para desenvolver um marco regulatório migratório tão avançado, a Argentina se inspirou em normas e recomendações emitidas pela ONU e por demais organismos internacionais (NOVICK, 2010).

Argumenta-se, então, que o primeiro movimento de transferência que se verifica é a inspiração argentina em outras leis migratórias e em marcos internacionais da ONU e da OIT. A ONU, na virada do Milênio, elaborou documentos sobre a necessidade de se

garantir um consenso sobre a cooperação e a gestão da questão migratória. Na Declaração do Milênio reivindicou-se aos Estados “[...] adotar medidas para garantir os direitos humanos dos migrantes, os trabalhadores migratórios e suas famílias” (ONU, 2000, p. 12). Assim, a ONU, sobretudo, a partir dos anos 2000 passou a trabalhar em prol de uma mudança na abordagem migratória internacional, substituindo a visão criminalizada do imigrante pela ideia da imigração como um direito humano.

O presidente Néstor Kirchner demonstrou em seus discursos a sua pré-disposição em adequar a normativa argentina aos compromissos internacionais firmados. Ademais, esse presidente substituiu um presidente anterior com ênfase neoliberal, o Presidente Eduardo Duhalde. O senador que elaborou a Lei, Senador Giustiniani, defendeu que ela representava uma ruptura com a abordagem migratória anterior, especialmente em relação à defesa dos direitos humanos dos imigrantes “[...] em linha com as convenções internacionais das Nações Unidas e da Organização Internacional do Trabalho” (GIUSTINIANI, 2004, p. 15). Comprova-se, então, que a perspectiva humanista da lei argentina respeitava as diretrizes fornecidas pelas normativas internacionais.

De acordo com Nicolao (2015, p. 24), os discursos das autoridades da Direção Nacional de Migrações argentina revelam uma visão de que “o país reúne uma série de condições para desempenhar um papel de condutor do diálogo migratório regional e exercer um papel de liderança nesta esfera”. Nicolao sustenta que os debates dentro do FEM evidenciam que o país se converteu em um formulador de agenda, direcionando o conteúdo da temática migratória na integração. Assim, resta claro que a Argentina tem impacto central sobre a normativa do Mercosul, sendo que os Acordos do Mercosul em matéria migratória se inspiram na legislação argentina. Na próxima subseção será investigado o processo de transferência das leis migratórias argentina e uruguaia.

7.2 ESTUDO DA TRANSFERÊNCIA DA LEI MIGRATÓRIA ARGENTINA PARA A LEI MIGRATÓRIA URUGUAIA E PARA O PROJETO DE LEI BRASILEIRO

Ao se analisar a lei migratória uruguaia, aprovada em janeiro de 2008, observam-se algumas cópias do conteúdo da lei migratória argentina, aprovada em 2003 e vigente desde janeiro de 2004. Assim, a lei argentina representou uma referência para a lei uruguaia. Contudo, é necessário comprovar empiricamente tal proposição, de que a lei

argentina inspirou a lei uruguaia, mediante um processo de transferência mediado pelo Mercosul.

O QUADRO 10 indica as correspondências entre as leis migratórias argentina (25.871) e uruguaia (18.250), comprovando a transferência de políticas entre esses Estados, mediada pelo Mercosul, o que será reforçado no capítulo 8. O QUADRO 10 aponta, também, o grau de transferência verificado em cada caso de transferência.

QUADRO 10- CORRESPONDÊNCIAS E SEMELHANÇAS ENTRE A LEI MIGRATÓRIA ARGENTINA (25.871) E A LEI MIGRATÓRIA URUGUAIA (18.250)

continua

Lei Migratória argentina (2003)	Lei migratória uruguaia (2008)	Grau de transferência
ARTIGO 1 – A admissão, o ingresso, a permanência e o egresso de pessoas se regem pelas disposições da presente lei e sua regulamentação. ⁶⁸	Artigo 2º. - A admissão, o ingresso, a permanência e o egresso de pessoas se regerão pelas disposições da Constituição, da presente lei e da regulamentação que a seus efeitos se dite. ⁶⁹	Cópia
ARTIGO 2º — Ao final da presente lei, se entende “imigrante” todo aquele estrangeiro que deseje ingressar, transitar, residir ou se estabelecer definitiva, temporária ou transitoriamente no país conforme a legislação vigente. ⁷⁰	Artigo 3º.- Se entende por “imigrante” toda aquela pessoa estrangeiro que ingresse ao território com ânimo de residir ou se estabelecer nele, em forma permanente ou temporária.	Cópia
ARTIGO 5º — O Estado assegurará as condições que garantam uma efetiva igualdade de tratamento a fim de que os estrangeiros possam gozar de seus direitos e cumprir suas obrigações, sempre que satisfaçam as condições estabelecidas para seu ingresso e permanência, de acordo com as leis vigentes.	Artigo 7º. As pessoas estrangeiras que ingressem e permaneçam em território nacional nas formas e condições estabelecidas na presente tem garantido pelo Estado uruguaio o direito a igualdade de tratamento com o nacional como sujeitos de direitos obrigações.	Cópia

⁶⁸ Tradução livre de “La admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de personas se rigen por las disposiciones de la presente ley y su reglamentación.

⁶⁹ Tradução livre de: “La admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de las personas al territorio nacional se regirán por las disposiciones de la Constitución, de la presente ley y de la reglamentación que a sus efectos se dicte.

⁷⁰ Tradução livre de: “A los fines de la presente ley se entiende por “inmigrante” todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente”.

Lei Migratória argentina (2003)	Lei migratória uruguaia (2008)	Grau de transferência
ARTIGO 6° — O Estado em todas suas jurisdições, assegurará o acesso igualitário aos imigrantes e suas famílias nas mesmas condições de proteção, amparo e direitos dos que gozam os nacionais, em particular o referido a serviços sociais, bens públicos, saúde, educação, justiça, trabalho e seguridade social. ⁷¹	Artigo 8°.- As pessoas migrantes e seus familiares gozarão dos direitos de saúde, trabalho, seguridade social moradia e educação em pé de igualdade com os nacionais. ⁷²	Cópia
ARTIGO 7° — Em nenhum caso a irregularidade migratória de um estrangeiro impedirá sua admissão como aluno em estabelecimento educativo, seja este público ou privado; nacional, provincial ou municipal; primário, secundário, terciário ou universitário. As autoridades dos estabelecimentos educativos deverão brindar orientação e assessoramento com respeito aos trâmites correspondentes aos efeitos de solução a irregularidade migratória. ARTIGO 9° — Os migrantes e seus familiares terão direito a que o Estado lhes proporcione informação acerca de: (...) Seus direitos e obrigações com respeito a legislação vigente; ⁷³	Artigo 11- Os filhos das pessoas migrantes gozarão do direito fundamental de acesso a educação em condições de igualdade de tratamento com os nacionais. O acesso dos filhos dos trabalhadores migrantes as instituições de ensino público ou privado não poderão negar-se nem limitar-se a causa da situação irregular dos pais. Artigo 12- Toda pessoa migrante terá direito ao que o Estado lhe proporcione informação relativa a seus direitos, deveres e garantia, especialmente no que refere a sua condição migratória. ⁷⁴	Emulação

⁷¹ Tradução livre de “ARTICULO 6 - El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social”.

⁷² Tradução livre de Artículo 8°.- Las personas migrantes y sus familiares gozarán de los derechos de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación en pie de igualdad con los nacionales

⁷³ Tradução livre de “ARTICULO 7° — En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria); ARTICULO 9° — Los migrantes y sus familiares tendrán derecho a que el Estado les proporcione información acerca de: (...) Sus derechos y obligaciones con arreglo a la legislación vigente”.

⁷⁴ Tradução livre de “Artículo 1- Los hijos de las personas migrantes gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales. El acceso de los hijos de trabajadores migrantes a las instituciones de enseñanza pública o privada no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular de los padres; Artículo 12- Toda persona migrante tendrá derecho a que el Estado le proporcione información relativa a sus derechos, deberes y garantías, especialmente en lo que refiere a su condición migratoria

Lei Migratória argentina (2003)	Lei migratória uruguaia (2008)	Grau de transferência
ARTIGO 10 — O Estado garantirá o direito de reunificação familiar dos imigrantes com seus pais, cônjuges, filhos solteiros, menores ou filhos maiores com capacidades diferentes. ⁷⁵	Artigo 10- O Estado uruguaio garantirá o direito das pessoas migrantes a reunificação familiar com pais cônjuges, concubinos, filhos solteiros, menores ou filhos maiores com deficiências. ⁷⁶	Cópia
Art. 11 – O Estado facilitará a consulta ou a participação dos estrangeiros nas decisões relativas a vida pública e a administração das comunidades locais onde residam.	Art. 13 – O Estado implementará ações para favorecer a integração sociocultural das pessoas migrantes no território nacional e sua participação nas decisões vida pública.	Emulação
ARTIGO 23 – São considerados “residentes temporários” a pessoa estrangeira que, sob as condições que estabeleça a regulamentação, ingresse no país nas seguintes subcategorias: [...] 1) Nacionalidade: Cidadãos nativos de Estados Parte do MERCOSUL, Chile e Bolívia.	Artigo 34 - Se considera residente temporário a pessoa estrangeira que ingresa ao país para desenvolver uma atividade por um prazo determinado. [...]. Estarão compreendidos: (...) Os cidadãos dos Estados membros do MERCOSUL e Estados associados terão também essa categoria quando assim solicitarem.	Cópia

FONTE: A autora com base em ARGENTINA (2003) e URUGUAI (2008).

O capítulo 1, que rege o âmbito de aplicação da lei argentina e o capítulo 2 da Lei uruguaia, que versa também sobre o âmbito de aplicação da lei apresentam conteúdo idêntico, conforme verificado no QUADRO 10. Ao observarem-se esses capítulos, identificam-se apenas pequenas mudanças no texto da Lei uruguaia, como a definição de migrante como toda pessoa estrangeira que ingresse no território, enquanto a argentina indica como imigrante aquele estrangeiro que deseje ingressar, transitar e residir. Todo o conteúdo desses dois artigos da lei uruguaia é idêntico ao texto da lei argentina. Sendo assim, pode-se afirmar que há fortes evidências de cópias e emulações (ARGENTINA, 2003; URUGUAI, 2008).

No artigo 7º. do capítulo 3 da lei uruguaia, que trata dos direitos e obrigações da pessoa estrangeira, afirma-se que a lei garante a igualdade de tratamento do estrangeiro

⁷⁵ Tradução livre de: “ARTICULO 10 — El Estado garantizará el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes”.

⁷⁶ Tradução livre de: “Artículo 10- El Estado uruguayo garantizará el derecho de las personas migrantes a la reunificación familiar con padres, cónyuges, concubinos, hijos solteros menores o mayores con discapacidad, de acuerdo al artículo 40 de la Constitución de la República”.

em relação ao nacional, assim como estabelece o artigo 5o. da Lei argentina. Por sua vez, no artigo 8º. da lei uruguaia, a lei determina que as pessoas que migram devem gozar dos direitos de saúde, trabalho, seguridade social, habitação e educação em pé de igualdade com os nacionais. A lei argentina também possui essa retórica de igualdade de direitos e insere a questão do acesso à justiça (ARGENTINA, 2003; URUGUAI, 2008).

Os artigos 10 da lei uruguaia e da lei argentina tratam da mesma questão, a reunificação familiar, com um texto praticamente idêntico, comprovando uma cópia. Na lei argentina, o artigo 7º. trata da irregularidade migratória, a qual não impedirá o estrangeiro de acesso à educação, enquanto na lei uruguaia o artigo 9 aborda a irregularidade, afirmando que isto não a impedirá de receber serviços relacionados à justiça e à saúde. A questão da educação para filhos de migrantes é abordada no artigo 10º. da lei uruguaia (ARGENTINA, 2003; URUGUAI, 2008).

Como identificado, ambas as leis entendem a migração como um direito humano, reconhecendo várias garantias aos imigrantes, como a igualdade de tratamento com os nacionais, a reunificação familiar, o acesso à justiça em caso de expulsão ou prisão, à educação e à justiça, a receber informações do país receptor, entre outros. Desta forma, identifica-se a transferência de ideias e modelos da lei migratória argentina para a lei migratória uruguaia (ARGENTINA, 2003; URUGUAI, 2008).

As políticas migratórias nacionais, dentre elas, a lei que trata da migração são instrumentos centrais de poder do Estado, pois garantem a exclusão e inclusão de grupos com base na nacionalidade. Isso fica claro tanto na normativa migratória do Mercosul, que discrimina a livre circulação e a residência segundo o critério da nacionalidade, como nas recentes leis migratórias de Argentina e Uruguai que conferem um tratamento diferenciado aos migrantes oriundos de países do Mercosul ampliado.

Nesse sentido, embora a lei e as políticas migratórias nacionais dos Estados do bloco priorizem os nacionais do Mercosul, a lei migratória uruguaia faz apenas uma referência ao Mercosul, enquanto a Argentina faz três referências. Na lei argentina, aparece o tratamento preferencial dado a cidadãos do Mercosul, no artigo 23, inciso I:

Serão considerados “residentes temporários” a pessoa estrangeira que, sob as condições que estabeleça a regulamentação, ingresse no país nas seguintes subcategorias: [...] Nacionalidade: Cidadãos nativos de Estados Parte do MERCOSUL, Chile e Bolívia, com autorização para permanecer no país por

dois (2) anos, prorrogáveis com entradas e saídas múltiplas.⁷⁷ (URUGUAI, 2008, s.p.)

O termo Mercosul aparece na Lei do Uruguai no artigo 34 - quase idêntico ao artigo 23 da Lei Argentina - que determina:

Considera-se residente temporário a pessoa estrangeira que ingressa ao país para desenvolver uma atividade por um prazo determinado. [...]. Estarão compreendidos: (...) Os cidadãos dos Estados membros do MERCOSUL e Estados associados terão também essa categoria quando assim solicitarem. (URUGUAI, 2008, s.p.)⁷⁸

Observando-se o QUADRO 10, verificam-se quatro casos de artigos⁷⁹ da Lei migratória uruguaia com conteúdo idêntico ao da lei migratória argentina, com apenas algumas alterações na redação do texto, o que configura cópia. Há quatro casos de emulação⁸⁰, em que o conteúdo do artigo não é idêntico, mas é bastante semelhante e transferem-se modelos da política.

Desse modo, apreende-se que a Lei migratória argentina foi utilizada como referência para os formuladores da lei migratória uruguaia, o que é uma prova de transferência de política entre esses Estados. Como as leis migratórias foram formuladas pelos representantes das autoridades migratórias de cada país, os quais participaram das reuniões do Fórum Migratório do Mercosul, em colaboração com deputados e senadores, pode-se afirmar que o Mercosul foi importante enquanto facilitador das transferências de políticas entre esses dois Estados. O Mercosul cumpriu o papel de facilitador, pois suas instituições possibilitaram o contato entre os atores chaves em cada Estado.

Ambas as leis, assim como o anteprojeto da lei migratória brasileira 2516/2015, colocam forte ênfase no caráter humanista da política migratória e atribuem amplos direitos ao imigrante, reduzindo a criminalização dos estrangeiros (BRASIL, 2015). Ademais, as leis argentina e uruguaia criaram suas Direções Nacionais de Migrações, que se tornaram as autoridades executoras da política migratória de cada país.

⁷⁷ Tradução livre de: "Se considerarán "residentes temporarios" todos aquellos extranjeros que, bajo las condiciones que establezca la reglamentación, ingresen al país en las siguientes subcategoria: [...] Nacionalidad: Ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos (2) años, prorrogables con entradas y salidas múltiples.

⁷⁸ Tradução livre de: "Se considera residente temporario la persona extranjera que ingresa al país a desarrollar una actividad por un plazo determinado [...]. Asimismo estarán comprendidos. (...) Los ciudadanos de los Estados miembros del MERCOSUR y Estados Asociados tendrán también esta categoría cuando así lo soliciten.

⁷⁹ Artigos 2, 3, 7, 8, 10 e 34 da lei uruguaia são cópias dos Artigos 1,2, 5, 6, 10 e 23 da Lei argentina.

⁸⁰ Artigos 11 e 13 da lei uruguaia são emulações dos artigos 7 e 11 da Lei Argentina.

Resta saber se as similaridades entre as leis não são apenas uma coincidência, mas representam de fato um processo de transferência. Para isso, é fundamental verificar os contatos entre os formuladores, que pode ter sido possível dentro dos organismos do Mercosul e se esses indivíduos revelam, em seus pronunciamentos, a busca por referências, o que foi verificado a partir de documentos, relatórios da época e entrevistas com atores políticos e especialistas no tema da migração dos dois países.

Segundo relatório apresentado ao Parlamento uruguaio no trâmite da votação da Lei migratória, a questão da garantia dos direitos humanos dos imigrantes respeitava a “Convenção Internacional sobre a Proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e seus familiares” formulada no âmbito das Nações Unidas. Nesse documento, faz-se menção à incorporação na nova lei do princípio do Acordo de livre residência para nacionais dos Estados-membros do Mercosul e Associados, o que revela que a reforma na Lei migratória uruguaia não foi apenas fruto de pressões de agentes nacionais, mas era resultado também de uma necessidade de adequação às normas do Mercosul (URUGUAI, 2008b).

A Ministra do Interior do Uruguai Daisy Tourné, em 2007 (ano de aprovação da Lei migratória uruguaia) participou das Reuniões do Fórum Migratório do Mercosul. Essa Ministra participou, também, da Comissão Especial de População e Direito Social que formulou o projeto de lei migratória uruguaia e assinou o documento elaborado por essa comissão para explicar as reformas propostas pela nova lei. Em outubro de 2006, a delegação uruguaia manifestou, no Foro Migratório do Mercosul, que estava trabalhando no anteprojeto da nova lei migratória (MERCOSUL, 2006c). Assim, comprova-se que a equipe responsável pela formulação da lei migratória no Uruguai foi a mesma que participou dos encontros do Fórum Migratório do Mercosul, sendo esse espaço o local que possibilitou a transferência da lei migratória argentina para a uruguaia.

Modolo (2016) afirmou, em entrevista concedida para a presente pesquisa, que houve intercâmbios entre os atores envolvidos na formulação da Lei Giustiniani e na Lei migratória uruguaia de 2008. A pesquisadora afirmou que a lei uruguaia é idêntica à da Argentina e houve visita dos especialistas argentinos durante o processo de gestão da lei migratória uruguaia, a partir da qual houve troca de ideias e conhecimento sobre o tema. Para ela, isso foi possível a partir das redes formadas. Essas redes atuaram, em parte, à margem do Mercosul, mas podem ter sido gestadas nas instituições do bloco⁸¹.

⁸¹ Entrevista concedida pela pesquisadora Vanina Modolo em Buenos Aires, em 14 abr. 2016.

Nicolao (2015, p.13) destacou que houve reformas progressistas nas normas da Argentina, que foi o caso pioneiro e, na sequência, houve a aprovação da lei migratória no Uruguai, “[...] cuja reforma seguiu os princípios e critérios em matéria de reconhecimento da primeira”⁸². Desta forma, Nicolao (2015) e Modolo (2016), embora não tenham participado ativamente da formulação de ambas as leis, apontaram evidências concretas da transferência de ideias e modelos das políticas da Argentina para o Uruguai.

Novick (2010) entrevistou uma legisladora uruguaia que defendeu a relevância do Mercosul no processo de “formação de vínculos” entre agentes migratórios dos diferentes países. A legisladora argumentou que os problemas entre os Estados da região são comuns e muitas medidas adotadas por um país passam a ser adotadas por outros, dentro de um processo de transferência. A entrevistada não mencionou o processo de transferência do conteúdo da lei argentina para a lei uruguaia, mas indicou o papel protagonista da Argentina na organização de grupos de emigrantes argentinos no exterior (a partir da determinação de departamentos para cada país), que é uma prática que passou a ser adotada pelo Uruguai, revelando uma transferência entre esses países.

Como evidência da transferência, Jorge Muiño (2008), em questionário aplicado pela autora, afirmou que houve emulação da lei argentina para a uruguaia. Segundo Muiño (2016, s.p.): “A lei N° 18.250 toma aspectos da Convenção de Trabalhadores Migratórios e seus familiares, mas também toma aspectos substantivos da lei migratória argentina, promulgada anos antes da uruguaia”.

Vichich (2016, s.p.) informou, em questionário, que houve seminários e reuniões entre os formuladores da lei argentina e da lei uruguaia. Porém, segundo ela, mesmo sem essas reuniões: “A letra da lei argentina foi inspiradora para a lei uruguaia”, o que ficou evidente nos artigos e princípios emulados e copiados.

De acordo com Vichich (2016), a lei argentina foi debatida como modelo a ser seguido em Jornadas, Seminários e oficinas nos territórios dos Estados que basearam a modificação das suas próprias legislações na experiência argentina. Vichich (2016, s.p.) determinou que “A Lei 18.250 do Uruguai é um caso paradigmático. Ambas as leis (argentina e uruguaia) serviram logo como referência para outros países, sendo seus institutos debatidos nas diferentes instâncias do Mercosul”.

⁸² Tradução livre do original: “cuya reforma siguió los principios y criterios en materia de reconocimiento de derechos de la primera”.

Rosanna Lamonaca (2006, s.p.), representante do Ministério do Trabalho e Seguridade do Uruguai em questionário aplicado pela autora, determinou que, na elaboração da lei uruguaia, “[...] participaram personalidades notáveis da Argentina, nas reuniões prévias à formulação da lei”.

Laura Bogado (2016)⁸³, que foi funcionária da Embaixada uruguaia na Argentina, em entrevista à autora, indicou que houve uma troca de experiências entre os agentes dos dois países, que ocorria “[...] através do Foro Especializado Migratório do Mercosul”, que foi o organismo que promoveu a vinculação entre os dois Estados. Isso ocorreu, porque tanto no caso da lei migratória argentina, quanto no da lei migratória uruguaia, “[...] os principais impulsionadores da lei foram o Poder Executivo e não o Legislativo”. Assim, os contatos ocorreram dentro do FEM, onde se reuniam representantes do Poder Executivo, no caso do Uruguai, da Diretoria de Assuntos Consulares e Vinculação e da Argentina, da DNM, segundo Bogado (2016), na figura do diretor de Assuntos Internacionais da DNM argentina, Federico Augusti, que geriu toda a Lei de migrações dentro da DNM e participou ativamente do FEM.

Federico Augusti, (2016) atual diretor de Assuntos Internacionais da DNM argentina, afirmou, em entrevista à autora⁸⁴, que houve intercâmbio entre os formuladores da lei argentina e da lei uruguaia. De acordo com Augusti (2016): “Houve visitas aos gestores. Eu mesmo participei de eventos no Uruguai no período de elaboração da lei”. Porém, o diretor faz ressalvas afirmando que, embora a troca de experiências exista, o debate acaba sendo mais nacionalizado. Augusti (2016) afirmou, ainda, que esses contatos aconteciam dentro do Foro Especializado Migratório do Mercosul pois, neste espaço estavam os gestores da política migratória de cada Estado.

Victoria Prieto⁸⁵, especialista do Uruguai sobre o tema migratório, desenvolveu uma pesquisa sobre a implementação do Acordo de Residência no país. Nas entrevistas realizadas com gestores de migração, Prieto (2016, s.p.) afirmou que lembrava “[...] que saiam referências à legislação argentina”. Prieto destaca que “Argentina é uma referência histórica para Uruguai, é um país vizinho, com o qual compartilhamos muitos pontos de mobilidade e através do qual ocorre um trânsito importante”. A especialista apontou que a atitude da Argentina no Mercosul também era um espelho para o Uruguai, citando o

⁸³ Entrevista realizada pela autora em 8 de dezembro de 2016.

⁸⁴ Entrevista realizada pela autora em 18 de novembro de 2016.

⁸⁵ Entrevista realizada pela autora em 28 de novembro de 2016.

exemplo da questão de acreditação de diplomas universitários, no qual a Argentina tem uma política mais avançada.

Martin Koolhaas (2016), especialista uruguaio na questão migratória, afirmou que há muitos elementos em comum entre as duas leis migratórias, porque “[...] houve uma forte influência da experiência argentina, pois se contou com a assessoria de técnicos que colaboraram na redação do texto da Argentina”. De acordo com Koolhaas (2016), um fator para a transferência entre as leis foi a confluência ideológica dos governos progressistas, na figura de Néstor Kirchner na Argentina e Tabaré Vázquez no Uruguai.

Quanto ao papel do Mercosul na transferência entre as leis migratórias de Argentina e Uruguai, na sequência faremos essa análise, procurando mostrar em que medida as Leis da Argentina, do Uruguai e os projetos de Lei migratória brasileiro (que foi aprovado na Câmara dos Deputados em 6 de dezembro de 2016 e espera apreciação final do Senado) e paraguaio foram condicionadas pelos AR.

7.3 O IMPACTO DOS ACORDOS DE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL NAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NACIONAIS

Como visto no capítulo cinco, que tratou das políticas migratórias nacionais, a alteração das políticas migratórias de Argentina e do Uruguai, que aprovaram novas Leis de Migração, foi resultado das discussões nacionais e regionais sobre o tema. Desta forma será investigado em que medida o Mercosul contribuiu para que houvesse essas mudanças que garantiram que a normativa nacional se adaptasse à legislação do Mercosul.

Em função dos compromissos firmados no Mercosul, os Estados se encontram obrigados a inserir a ideia de cidadão mercosulino como um requisito para requerer residência, o qual poderá usufruir de um trâmite diferenciado dos demais. Esse processo foi concretizado nos programas de regularização dos países, destinados a nacionais do Mercosul e a imigrantes extra-Mercosul. Na próxima parte da tese, serão investigados esses programas e as medidas relacionadas à concessão de residência a nacionais do Mercosul nos quatro Estados-membros com o objetivo de identificar se a implementação da política é semelhante e é condicionada pelo Mercosul e pelo programa de normalização documentária piloto: o programa Pátria Grande argentino.

Abaixo será apresentado um quadro comparativo do conteúdo das Leis migratórias nacionais e dos Acordos de Residência do Mercosul e Estados Associados (AR), com o objetivo de verificar indícios de transferência das normas e princípios

contidos nos Acordos de Residência para as normas nacionais. Os temas analisados referem-se às categorias de admissão, aos requisitos contidos em cada normativa para a concessão de residência e temas referentes a direitos humanos, quais sejam: igualdade de direitos, direito à educação, direito à saúde, direito ao trabalho e direitos políticos. Foram investigados, além do AR, a Lei migratória argentina, de 2003, Nº. 25.871, o Estatuto do Estrangeiro do Brasil Nº. 6815 de 1980, a Lei migratória do Paraguai Nº. 978 de 1996 e a Lei migratória uruguaia Nº. 18.250, de 2007. Ademais, foram consultados decretos e documentos que confirmam a complementaridade da lei no que tange a cada tópico investigado. O QUADRO 11 identifica os eixos de discussão sobre o tema dos direitos humanos e como cada legislação se posicionou diante da questão, comparando as normas nacionais com o conteúdo dos AR.

QUADRO 11 - COMPARATIVO DOS ACORDO DE RESIDÊNCIA E DAS NORMATIVAS NACIONAIS DOS ESTADOS-MEMBROS DO MERCOSUL

continua

Tema	AR do Mercosul	Argentina	Brasil (Estatuto do Estrangeiro)	Paraguai	Uruguai
Categorias de admissão	Art. 4 e 5 - residência temporária de até dois anos- Residência permanente	Art. 20 Residentes: -permanentes - temporários - transitórios - precários (não é uma categoria de admissão mas pode ser autorizada – 180 dias renováveis)	Residência com visto temporário e permanente (Lei 6815) Residência provisória de até dois anos (Lei de Anistia de 2 de julho de 2009)	Residentes: Permanentes, temporários e precários (prazo de 6 meses renováveis)- art. 61.	Art. 13 - Não residentes Residentes Permanentes Temporários

continuação

Tema	AR do Mercosul	Argentina	Brasil (Estatuto do Estrangeiro)	Paraguai	Uruguai
Requisitos de admissão	O presente Acordo aplica-se a: i) Nacionais de uma Parte, que desejem estabelecer-se no território de outra e que apresentem perante o consulado respectivo sua solicitação de ingresso no país e a documentação determinada no artigo seguinte; ii) Nacionais de uma Parte, que se encontrem no território de outra Parte, desejando estabelecer-se no mesmo.	Art. 22. O estrangeiro que solicite s residência permanente deve: a) Ser cônjuge, pai/mãe ou filho de argentino nativo ou residente permanente no país b) Ter gozado de residência temporária por dois anos se for nacional dos países do MERCOSUL ou Estados Associados; c) ter sido funcionário diplomático ou consular na Argentina; d) cumprir as condições de refugiado ou asilado político.	Art.113 - O prazo de residência fixado no artigo 112, item III, poderá ser reduzido se o naturalizando preencher quaisquer das seguintes condições: I - ter filho ou cônjuge brasileiro; II - ser filho de brasileiro; III - haver prestado ou poder prestar serviços relevantes ao Brasil; V - recomendar-se por sua capacidade profissional, científica ou artística	Art. 12 - É considerado residente permanente o estrangeiro que ingresse no país com o objetivo de desenvolver atividades que as autoridades considerem úteis ao desenvolvimento do país. Art. 133 – Os filhos de mães e pais paraguaios nascidos no exterior e os cônjuges de paraguaios podem se radicar no país.	Art. 33 – Se consideram permanentes os cônjuges, concubinos, pais e netos de uruguaios Art.34 – São considerados residentes temporários [...] Os cidadãos dos Estados Membros do MERCOSUL e Estados Associados quando solicitem.
Igualdade de direitos	Art. 7 Serão garantidos aos cidadãos do Mercosul um tratamento igualitário quanto a direitos civis.	Art 5. O Estado assegurará as condições que garantem uma efetiva igualdade de tratamento ao estrangeiro com o objetivo de que possam gozar de seus direitos e cumprir suas obrigações	Art. 1 - Aos imigrantes é garantida, em condição de igualdade com os nacionais (..): direitos e liberdades civis.	Não consta. Menciona a igualdade de direitos para os emigrantes paraguaios no exterior. (art.140).	Art. 7 – As pessoas estrangeiras que ingressem no país tem garantido pelo Estado uruguaio o direito a igualdade de tratamento com o nacional como sujeito de direitos e obrigações.

continuação

Tema	AR do Mercosul	Argentina	Brasil (Estatuto do Estrangeiro)	Paraguai	Uruguai
Direito à educação	Art 9. Os filhos dos imigrantes gozarão, no território das Partes, do direito fundamental de acesso à educação em condições de igualdade com os nacionais do país de recepção. O acesso às instituições de ensino pré-escolar ou às escolas públicas não poderá ser negado ou limitar-se a circunstancial situação irregular de permanência dos pais.	Art 6 e 7 - Direito ao acesso igualitário a todos os níveis de ensino (público e privado) aos imigrantes e seus familiares, mesmo em casos e irregularidade.	O direito à educação está reconhecido pela Lei migratória (lei 6815, art.95) em igualdade de condições com os nacionais, em conforme os artigos 5 e 6 da constituição que estabelece direitos a nacionais e estrangeiros.	Não consta.	Art.11 - Os filhos dos imigrantes gozarão do direito fundamental de acesso à educação em condições de igualdade com os nacionais do país de recepção. O acesso às instituições de ensino publicou privado não poderá ser negado ou limitar-se a causa da situação irregular dos pais.
Direito à saúde	Não consta.	Art. 8 – Não será negado ou restringido o acesso ao direito à saúde, à assistência ou atenção sanitária a todos os estrangeiros que requeiram, qualquer que seja sua situação migratória.	O direito à saúde está reconhecido pela Lei migratória (lei 6815, art.95) em igualdade de condições com os nacionais, m conforme os artigos 5 e 6 da constituição que estabelece direitos a nacionais e estrangeiros.	Só é reconhecido acesso aos serviços de saúde aos estrangeiros com residência definitiva.	Art. 9 – A irregularidade migratória em nenhum caso impedirá que a pessoa estrangeira tenha livre acesso à justiça ou a estabeleciment os de saúde.

Tema	AR do Mercosul	Argentina	Brasil (Estatuto do Estrangeiro)	Paraguai	Uruguai
Direito ao trabalho	Art. 9 - Os nacionais dos Estados-Partes tem (..) direito a trabalhar e exercer atividades lícitas. Os imigrantes gozarão, tratamento não menos favorável do que recebem os nacionais do país de recepção, no que concerne à aplicação da legislação trabalhista, especialmente em matéria de remuneração, condições de trabalho e seguro social.	Art. 51 - Residentes permanentes e temporários: Podem desenvolver qualquer atividade remunerada. Residentes transitórios, não podem realizar atividades remuneradas, com exceções. Migrantes ilegais (art.53) – não podem exercer atividade remunerada.	O direito ao trabalho para estrangeiros residentes está reconhecido pela Lei migratória (lei 6815, art.95) em igualdade de condições com os nacionais, conforme os artigos 5 e 6 da constituição que estabelece direitos a nacionais e estrangeiros. A partir da incorporação do Acordo Mercosul, os migrantes permanentes e temporários podem trabalhar.	Os residentes permanentes podem exercer atividade remunerada. (art. 21). Os residentes temporários só podem exercer a atividade que foi tida em conta para que fosse admitido no país (art. 26). Os não residentes não podem trabalhar.	As pessoas migrantes tem o mesmo direito laboral que os nacionais. (art.16). Art.51 - Residentes permanentes e temporários: Podem desenvolver qualquer atividade remunerada. Residentes transitórios, não podem realizar atividades remuneradas, com exceções. Migrantes ilegais ou não residentes (art.22) – não podem exercer atividade remunerada.
Direitos políticos	Não consta.	Art. 11 – O Estado facilitará a consulta ou a participação dos estrangeiros nas decisões relativas a vida pública e a administração das comunidades locais onde residam. Cada província determina se o estrangeiro pode votar em eleições municipais ou provinciais.	Não há menção a direitos políticos. A constituição define que apenas portugueses podem votar no país.	Não há menção a direitos políticos. A constituição permite que os residentes permanentes votem nas eleições municipais (art. 120).	Art. 13 – O Estado implementará ações para favorecer a integração sociocultural das pessoas migrantes no território nacional e sua participação nas decisões vida pública. Art. 1 – O Estado reconhece como direito inalienável aos migrantes e seus familiares [...] o direito a opinião política.

Quando comparados os conteúdos de cada Lei migratória com o conteúdo dos AR do Mercosul, em algumas temáticas verificam-se emulações, conforme o QUADRO 11. No quesito categorias de admissão, fica nítida a emulação do conteúdo dos acordos de Residência, no caso da Argentina e do Uruguai, pois os Estados classificam os residentes em temporários em um período de até dois anos, e permanentes, do mesmo modo que os AR. O Paraguai, que tem uma lei antiga, define o critério de 6 meses para o residente temporário. No caso do Brasil, o Estatuto do Estrangeiro é anterior aos Acordos de Residência. O novo PL migratório do Brasil 2516/2015, aprovado em 2016 na Câmara e tendo seguido para o Senado, insere, além das categorias de residente permanente e temporário (definidas a partir de 2009, com base no critério da nacionalidade do Mercosul), a categoria de residente transitório, não configurando uma cópia da legislação do Mercosul.

Em relação aos requisitos de admissão de nacionais, o conteúdo dos critérios da lei uruguaia foi emulado da lei Argentina. Nesse caso, os cônjuges, filhos, netos e parentes de nacionais ou qualquer nacional do Mercosul podem solicitar a residência nesses dois países. Essa mesma regra é apresentada no PL brasileiro 2516/15. O Paraguai, por sua vez, determina que só gozará do direito à residência permanente o estrangeiro que exercer alguma atividade econômica no país, sem definir um tratamento preferencial aos nacionais do Mercosul. Há uma visão utilitarista do estrangeiro na lei migratória do Paraguai e também no Estatuto do Estrangeiro brasileiro, que estabelece que as pessoas recomendadas por prestarem serviços ao país podem adquirir sua residência. Ademais, aos filhos de brasileiros ou cônjuges só será outorgada a residência em caso de naturalização desse estrangeiro, não havendo uma diferenciação desse imigrante em relação aos demais, o que se observa no novo PL migratório 2516/2015.

Sobre a igualdade de direitos, Argentina e Uruguai estabelecem, em suas leis migratórias vigentes, o tratamento igualitário com os nacionais aos imigrantes, conforme previsto no artigo 7 dos AR. O Paraguai, em sua lei 978, não menciona um tratamento em pé de igualdade entre os nacionais e os estrangeiros, assim como o Estatuto de Estrangeiro em vigor no Brasil desde 1980, que sequer considera direitos aos estrangeiros. A lei paraguaia de 1996 indica apenas a igualdade de direitos para os emigrantes paraguaios que vivem em outro país. A lei migratória brasileira No. 2516/2015, aprovada em processo de tramitação para se tornar lei, também determina a igualdade de direitos aos imigrantes.

No que tange ao direito à educação, os AR preveem a concessão desse direito aos filhos de imigrantes, no setor público e privado, mesmo os que se encontram em situação irregular. Esse mesmo conteúdo aparece nas leis argentina, uruguaia e no Estatuto do Estrangeiro do Brasil. Por sua vez, o Paraguai, não menciona a outorga do direito à educação em sua lei.

A respeito do direito ao trabalho, os AR estabelecem que os imigrantes tem “[...] direito a trabalhar e exercer atividades lícitas”, recebendo “[...] tratamento não menos favorável [...] no que concerne à aplicação da legislação trabalhista”. A lei migratória argentina possui o conteúdo idêntico ao dos AR indicando que os residentes “[...] podem desenvolver qualquer atividade remunerada”, com exceção dos indocumentados, o que foi copiado pela lei migratória uruguaia. Isso é explicado porque a Argentina foi a proponente dos AR, tendo impactado na legislação mercosulina. A lei brasileira, em vigor, desde 1980, também confere aos residentes o direito a trabalhar no país. A partir da incorporação do Brasil aos AR, foi concedido ao residente temporário o direito de exercer atividades profissionais. O Novo PL migratório brasileiro prevê, ainda, o direito ao imigrante de concorrer a cargos públicos. A lei paraguaia estabelece que apenas os residentes podem trabalhar, sendo que os temporários só podem exercer a atividade que os levou ao país.

A outorga do direito à saúde não está prevista pelos AR, mas é concedida pela lei argentina, mesmo em caso de irregularidade migratória, o que foi emulado pelo Uruguai. A Lei migratória brasileira de 1980 já reconhecia o direito à saúde aos imigrantes, mesmo os de caráter temporário, assim como o novo PL brasileiro menciona o direito à saúde aos imigrantes, mas não indica se será concedido em caso de ilegalidade. O Paraguai, em sua lei migratória vigente, a lei 946 de 1996, só reconhece acesso aos serviços de saúde aos imigrantes com residência permanente, estando atrasado nesse aspecto em relação aos demais países.

No que concerne à concessão de direitos políticos, isto é, de votar ou ser votado, este ponto não é citado nos AR e tampouco na lei migratória brasileira e paraguaia. O PL migratório brasileiro 2516/2015 não faz menção à concessão do direito político ao imigrante, sendo a normativa mais atrasada em comparação com os demais países, que permitem o voto ao estrangeiro nas eleições municipais e em alguns casos nas províncias. Apenas os portugueses podem votar no Brasil, o que aparece na Constituição de 1988. O Estatuto do Estrangeiro vigente no Brasil aponta em seu artigo 104, que o imigrante:

[...] não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado: i) organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de ideias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem. (BRASIL, 1980, s.p.)

Por sua vez, a lei migratória argentina, no artigo 11, aponta que “O Estado facilitará a consulta ou a participação dos estrangeiros nas decisões relativas a vida pública e a administração das comunidades locais onde residam”. Em termos subnacionais, a legislação argentina confere competência a cada província para definir o direito do imigrante ao voto. Nas eleições municipais, os estrangeiros podem votar em todas as províncias, com exceção de Formosa. Alguns também outorgam o direito ao voto dos estrangeiros nas eleições provinciais, como nas províncias de Buenos Aires, Córdoba, Jujuy e Tucumán (EMMERICH, 2013). Para concorrer como deputado, senador ou presidente nas eleições, os estrangeiros devem ter, pelo menos, 4 anos de cidadania no caso de deputado e 6 anos para senador e presidente. Nesse sentido, os estrangeiros não estão autorizados a votar na Argentina para eleições presidenciais.

No Uruguai, desde 1952, aparece no artigo 78 da constituição que os estrangeiros que residem há, pelo menos, 15 anos no país podem exercer o direito ao voto. Já no Paraguai, os residentes permanentes podem votar em eleições municipais, o que está previsto no artigo 120 da Constituição de 1992. A Lei orgânica Municipal nº. 3966/10 determina que os residentes permanentes podem ser votados em eleições municipais (MODOLO, 2012, p. 75).

No QUADRO 12 estão indicados os casos de transferência de ideias e políticas dos AR para as normativas nacionais. Em alguns aspectos foram identificadas transferências da lei migratória argentina para a normativa doméstica do Uruguai. A lei migratória argentina foi elaborada em 2002, antes da assinatura dos Acordos de Residência, assim como a Lei migratória paraguaia, que foi aprovada em 1996 e do Estatuto do Estrangeiro brasileiro de 1980. No caso brasileiro, foi investigado, também, o Projeto de Lei Migratória de 2015 que foi aprovado na Câmara de Deputados e encontra-se em trâmite prioritário no Senado Nacional, com probabilidade de aprovação em 2017.

QUADRO 12 - GRAU DE TRANSFERÊNCIA DOS ACORDOS DE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL ÀS LEIS MIGRATÓRIAS VIGENTES EM CADA PAÍS

Elementos	Argentina	Brasil – Estatuto do estrangeiro (1980)	Brasil Projeto de Lei 2516/15	Paraguai (Lei de 1996)	Uruguai
Categorias de admissão	Inspirou os AR	Anterior aos AR	Emulação dos AR	Anterior aos AR	Emulação dos AR
Requisitos de admissão	Inspirou os AR	Anterior aos AR	Emulação dos AR	Anterior aos AR	Emulação dos AR
Igualdade de direitos	Inspirou os AR	Anterior aos AR	Emulação dos AR	Anterior aos AR	Emulação dos AR
Direito a educação	Inspirou os AR	Anterior aos AR	Emulação dos AR	Anterior aos AR	Emulação dos AR
Direito à saúde	Inspirou os AR	Anterior aos AR	Emulação da norma argentina	Anterior aos AR	Emulação da norma argentina
Direito ao trabalho	Inspirou os AR	Anterior aos AR	Emulação dos AR	Anterior aos AR	Emulação dos AR
Direitos políticos	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Emulação da norma argentina

FONTE: A autora (2017).

No que tange ao PL brasileiro 2516/15, este também baseia-se na concessão de direitos amplos ao imigrante, o que é verificado na Lei migratória argentina, quais sejam:

Art. 4º Aos imigrantes é garantida, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como assegurados:

I – direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;

II – direito à liberdade de circulação no território nacional;

III – direito à reunião familiar dos imigrantes com seus cônjuges e companheiros, filhos, familiares e dependentes;

IV – medidas de proteção às vítimas e testemunhas de crimes e violações de direitos;

V – direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a seu país de origem, observada a legislação aplicável;

VI – direito de reunião para fins pacíficos;

VII – direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;

VIII – acesso aos serviços públicos de saúde e de assistência social e previdência social, nos termos da lei;

IX – amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

X – acesso à educação;

XI – garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador.

§ 1º Os direitos e garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, e não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja parte.

§ 2º Aos imigrantes residentes no Brasil é permitido ser nomeado e tomar posse em cargos, empregos e funções públicas, excetuados aqueles reservados para os brasileiros natos, nos termos da Constituição Federal.

Art. 5º Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos aos imigrantes segundo os mesmos requisitos e condições estabelecidos na Constituição e na Lei em vigor que aos brasileiros. (BRASIL, 2015, s.p.)

Uma inovação importante do Projeto de Lei brasileiro 2615/2015 é a possibilidade do imigrante de concorrer a vagas de emprego públicas, o que antes era exclusividade dos nacionais. Após a análise do processo de transferência da lei argentina para a lei do Uruguai e também para o Projeto de lei migratória brasileira (está última no caso da concessão de direitos humanos ao imigrante e pela questão do acesso à justiça ao imigrante), faremos uma investigação do Programa “Pátria Grande” argentino. Serão apresentados as ideias, a implementação e os resultados do Programa, para posteriormente verificarmos em que grau essa política condicionou as demais políticas de regularização elaboradas por Uruguai, Brasil e Paraguai.

No capítulo 4 ficou nítida a busca do Brasil por referências para modificar sua abordagem sobre o tema da migração. A Comissão de Especialistas responsável por formular um novo projeto de lei migratória para o Brasil, divulgado em 2014, demonstrou, em relatório, uma inspiração na experiência exitosa argentina e nos sucessos dos AR. Sobre essa questão, a comissão responsável pelo anteprojeto de lei migratória de 2014, afirmou em relatório que:

O êxito de sucessivas leis de anistia, e igualmente dos acordos de residência firmados no âmbito do Mercado Comum do Sul - Mercosul, permitiu a inclusão social de milhares de migrantes. Grande crítico das políticas migratórias restritivas dos países desenvolvidos, o Brasil mostra, por meio destes mecanismos, que um novo paradigma migratório é possível. Países vizinhos já demonstraram esta compreensão, como exemplifica a avançada legislação argentina. (BRASIL, 2013, s.p.)

Nesse sentido, em entrevista realizada com o Presidente do CNIg, Paulo Sérgio de Almeida, este afirmou que na “Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante” estabelecida pelo CNIg em 2010, “[...] constou o princípio de que a migração é um direito inalienável de todas as pessoas, cuja inspiração veio da legislação migratória argentina, compartilhada no âmbito das discussões do SGT 10 do Grupo Mercado Comum do Mercosul”. Ademais, pontuou que outro aspecto da legislação migratória argentina que “[...] inspirou os debates na nova Lei Migratória brasileira foram as categorias de residência utilizadas”. Outro ponto destacado por Almeida (2016), que foi emulado da lei argentina, foi o princípio de que a migração é um direito, a qual foi inserida no novo PL migratório (2015) em tramitação no Congresso Nacional.

Baraldi (2014) entrevistou representantes do Ministério das Relações Exteriores, da Justiça e do Trabalho, bem como representantes do CNIg, que são os tomadores de decisão da política migratória brasileira. Segundo Baraldi (2014), a ênfase dada sobre direitos humanos na legislação brasileira materializada no Anteprojeto de lei de Migrações está vinculada aos AR. De acordo com Baraldi (2014, p. 109) o Acordo de Residência é

[...] o elemento mais interessante quando se fala de uma política migratória baseada em direitos humanos [...]. Supera parcialmente a necessária vinculação da migração com uma justificativa considerada legítima como ter um contrato de trabalho ou um vínculo familiar que lhes permita obter documentos.

Em entrevista realizada pela autora, em outubro de 2016, Baraldi argumentou que os AR impactaram mudanças na política migratória brasileira. Quando questionada sobre se o Mercosul impactou na formulação do novo Anteprojeto de Lei brasileiro, Baraldi (2016, s.p.) afirmou que diretamente não houve interferência. Porém, “[...] na perspectiva de ideias e de conhecer experiências de forma geral, com certeza. Nos debates que participei da Lei sempre se mencionava a Lei argentina como modelo”.

Deisy Ventura (2016), membra do Comitê de especialistas que formulou o anteprojeto de lei migratório, entrevistada em 29 de setembro de 2016, revelou que os AR tiveram um efeito real para a vida do migrante, porém impactaram pouco na formulação das políticas migratórias brasileiras.

Não acho que o AR impacte de forma direta na formulação da política migratória nacional. Ele incide sobre a inserção das políticas migratórias existentes. [...] Garante o acesso às políticas (...) Ele favorece os fluxos migratórios intra-regionais e colabora para a efetividade dos direitos desses migrantes, para reduzir a precariedade, para reduzir a exclusão social. Então, ele tem efeito em matéria de política pública mas não acredito que ele seja determinante de política migratória. (VENTURA, 2016, s.p.)

A entrevistada pontuou que “Não pode ser negligenciado o efeito extremamente positivo dos AR para a regularização”, contudo “[...] a política migratória não é regional”, o que impede a harmonização. Questionada à respeito da possibilidade dos Acordos de Residência impactarem alterações na legislação, Ventura (2016) é categórica em afirmar que “[...] ele não condicionou mudanças na legislação”, “já que estas não aconteceram” (VENTURA, 2016, s.p.). Sobre a transferência de políticas mediadas pelo Mercosul, Ventura (2016) pontua que o Mercosul é um fórum, mas que as decisões relacionadas à migração são tomadas em nível nacional, demonstrando ceticismo em relação à

possibilidade de transferência de ideias e políticas migratórias dentro do bloco. Segundo a pesquisadora, o ponto mais central não é o impacto do Mercosul sobre as políticas domésticas, mas os resultados práticos que ele provocou em termos de regularização migratória.

Camila Maia (2016), membra da equipe internacional da CELS (ONG argentina que participou diretamente da formação da lei migratória argentina) no Brasil, indicou que a sua vinda ao Brasil esteve relacionada à ideia de trazer a abordagem migratória argentina para o país. Na entrevista com Maia⁸⁶, quando questionada se houve trocas da experiência argentina para o Projeto de Lei do Brasil, a especialista afirmou que a equipe da CELS procura desenvolver isso ativamente.

Nesse sentido, Maia (2016) revelou que embora o Mercosul não atue sempre como facilitador de políticas, houve um processo de exportação da experiência argentina para as discussões sobre o projeto de Lei migratório 2516/2015.

Segundo Maia (2016), o CELS tinha clareza que o modelo de migração baseada em direitos precisava “[...] se expandir na região para ser sustentável, porque ele pode retroceder” quando há mudanças no contexto social a partir da incorporação de discursos xenofóbicos, o que tem ocorrido na Argentina em 2016. A CELS compreendeu que “É necessário que as tendências ultrapassem as fronteiras nacionais e as estratégias da organização deveriam ser mais do que nacionais em alguns casos.”. Cetra (2016), que foi a contraparte de Maia na CONECTAS e em 2016 passou a trabalhar na CELS, fez a mesma afirmação de que a CELS tinha claro que “[...] se o modelo não fosse exportado, correria riscos [...] pois é fácil de retroceder, já que ninguém mais tem”. Cernadas (2016), especialista que participou da elaboração da lei migratória argentina enquanto trabalhava na CELS em 2002, afirmou que para “[...] preservar o que havíamos ganhado na Argentina o melhor que podia acontecer era que houvesse mudanças no Brasil e Chile também [...] servindo de resguardo para que nenhum país regreda”. Para tanto, ocorreram eventos públicos conduzidos pela CELS e contatos com a sociedade civil dos outros países “[...] para compartilhar a experiência daqui com a ideia de avançar em boas direções esses projetos” (CERNADAS, 2016). A CELS participou em fóruns da sociedade civil em outros países, tendo ido, segundo Cernadas, cinco vezes a Fóruns em Porto Alegre e, também, congressos no Chile e no Equador. Para atingir aos seus propósitos, de acordo com Maia (2016), a CELS trabalha junto aos governos, inclusive

⁸⁶ Entrevista realizada em 4 de novembro de 2016.

com o governo Macri, para promover políticas públicas mais efetivas. Cetra (2016) apontou que uma forma de “[...] consolidar o avanço argentino era a busca de avanços internacionais seja na normativa internacional ou em outras normativas nacionais”. Nesse sentido, foi constituída uma equipe internacional em 2010, que trabalha junto com as Nações Unidas e a outros países, como foi o caso do Brasil.

A ONG CELS observava que havia

[...] um conjunto de países mais ao norte, com políticas muito negativas de imigração em termos de proteção de direitos e quase como uma corrida para ver quem vulnera mais direitos, quem limita mais as fronteiras. A nossa ideia era contribuir para que a Argentina fosse o polo oposto, liderando outro paradigma e que isso pudesse ser copiado, replicado. (MAIA, 2016, s.p.)

Maia (2016) apontou a intenção clara da organização em transferir políticas para outros países da região, o que foi realizado no Brasil. No Brasil, Maia (2016) contatou a CONECTAS, que é uma ONG brasileira e uma parceira importante da CELS, há muito tempo. Esse contato permitiu a colaboração para o trabalho na lei brasileira de migração em 2014. Assim, a CELS participou dos debates preparativos do Anteprojeto de Lei brasileiro de 2015, formulado pelo comitê de especialistas, segundo relato de Camila Maia:

Isso foi em 2014, que eu sentei com eles. Teve o anteprojeto dos especialistas. A CELS teve participação, a gente estava em contato bem próximo com a Deisy Ventura, o tempo inteiro, que é membro dessa comissão. A gente falou com elas, mexeu no texto, sugeriu, foi e voltou muitas vezes. (MAIA, 2016, s.p.)

Raísa Cetra (2016) apontou que esse contato entre CONECTAS e CELS era importante, pois a CONECTAS sabia que queria modificar o Estatuto do Estrangeiro, mas não sabia qual o texto legal seria ideal. Assim, a experiência argentina foi usada como referência.

Esse projeto não foi apresentado diretamente ao Congresso, porém influenciou a elaboração do PL, em função, segundo Maia (2016), do ativismo do Ministério da Justiça, sobretudo, de João Guilherme Granja. Foram trazidos vários elementos da proposta dos especialistas para o projeto do senador Aloísio Nunes, que está em vias de aprovação no Senado. Maia (2016, s.p.) destacou que “Foram negociações muito extensas. Tem coisas nesse projeto que são letra nossa, que a gente foi colocando lá atrás e discutindo”.

De acordo com Maia (2016), a CELS definiu áreas prioritárias, que deveriam ser transferidas para a lei migratória brasileira: i) a ideia da migração como um direito (não-discriminação, direito a regularização, entre outros); ii) a ideia de acesso à justiça, trazendo a experiência argentina exitosa; iii) os procedimentos de expulsão e controle judicial da expulsão. Maia (2016) mencionou que hoje o Projeto de Lei 2516/2015, em trâmite no Congresso, é uma colcha de retalhos, mas há vários elementos importados da experiência argentina, especialmente esses três pontos mencionados acima. Para ela, ocorreu um processo de transferência, ou uma coconstrução, baseado em uma adaptação à realidade local brasileira, especialmente ao direito que é bastante distinto do argentino. Para Maia (2016, s.p.): “Hoje o projeto é mais fraco do que a lei argentina; ele não é tão claro, porque nessas negociações as coisas vão ficando muito ambíguas”.

O aspecto mais destacado por Maia (2016) foi a ideia de acesso à justiça aos imigrantes, que coincidiu com o apontado pelo entrevistado João Guilherme Granja (2016), que segundo eles, é uma das preocupações na Lei argentina e foi difundida para o Brasil. Esse ponto é um indício central da transferência do conteúdo da lei argentina para o projeto de lei brasileiro.

Outro elemento que Maia (2016) assinalou foi a ideia de fortalecer a sociedade civil local para pressionar o governo para garantir uma proteção maior aos imigrantes, pois a CELS não queria ser a liderança nesse tema. Segundo Maia (2016), foram trazidas questões técnicas para fomentar o debate e ela acredita que ele foi bem sucedido, pois “[...] alguns atores que ficam só na área do assistencialismo, começaram, a se empoderar e a traduzir questões que eles viam na prática em artigos da lei” (MAIA, 2016, s.p.). Isso revela também a participação da sociedade civil brasileira no debate para a formulação do projeto de lei migratório.

Na entrevista com Camila Maia (2016) foram identificadas evidências fortes da transferência de elementos da Lei argentina para o anteprojeto de lei brasileiro, mediada por comunidades epistêmicas ou atores sociais, mais do que pelos governos em si.

A partir do ano de 2016, quando o PL 2516/2015 começou a tramitar na Câmara dos Deputados, ele foi reformulado e alterado várias vezes nas diversas comissões. Em julho de 2016, a “Comissão Especial destinada a Proferir Parecer ao Projeto de Lei” apresentou significativas alterações no texto proposto pelo senador Aloisio Nunes. Essas mudanças foram realizadas após dez audiências públicas realizadas com os mais diversos atores sociais, políticos e internacionais, incluindo o CDHIC, a CONECTAS, o ACNUR, a OIM e a OIT.

O relatório da comissão indicava de onde foram extraídas as lições para as alterações nas leis, tendo um impacto da OIT e das entidades civis, que sugeriram que houvesse garantia de que os direitos seriam franqueados a todos os migrantes, independente da condição migratória. Assim, os artigos que continham uma distinção dos migrantes foram suprimidos do PL, resultado do protagonismo da sociedade civil. Um dos aspectos interessantes foi a atuação ativa dos atores sociais, entre eles a CELS argentina, o Centro de Referência para Atendimento do Imigrante (CRAI-SP), a Caritas, a Conectas e a Missão Paz na tentativa de combater a ideia de criminalização do migrante, a partir da apresentação de um documento conjunto com recomendações. Nesse sentido, várias sugestões foram acatadas, como a ideia de não privação de liberdade dos migrantes, como a detenção. O artigo 51 foi alterado a partir dessas recomendações, assegurando o direito de defesa nos processos de deportação e expulsão. Foi vetada a privação de liberdade em função de questões migratórias, o que foi transferido da política migratória argentina, incorporado por recomendações da CELS (CELS, 2015, p. 9). Comprova-se a importante atuação desses atores sociais na formulação do PL migratório.

A pesquisadora Vichich (2016) informou, em questionário aplicado pela autora, que “As questões resolvidas no Mercosul logo foram incorporadas nas legislações nacionais, como, por exemplo, o critério de nacionalidade (AR) assumido tanto por Argentina como por Uruguai em sua normativa doméstica” (VICHICH, 2016, s.p.). Portanto, a especialista considera que os AR condicionaram mudanças nacionais nos casos de Argentina e Uruguai.

Em relação ao impacto do Mercosul sobre a Lei migratória do Uruguai No. 18.250, Jorge Muiño (2016, s.p.), Diretor Geral Consular e de Vinculação do MRE afirmou em questionário, que a lei uruguaia sofreu impacto do Mercosul: “[...] porque permitiu concretizar um mecanismo para que as pessoas possam residir livremente”. Segundo Muiño (2016), a lei 18.250 sofreu alterações para a aplicação efetiva da residência Mercosul, o que demonstra que as normas do Mercosul condicionaram mudanças na legislação migratória uruguaia.

Os exemplos de alterações condicionadas pelo Mercosul citados por Muiño foram: “[...] Homologar o preço da carteira de saúde para imigrantes a carteira de saúde laboral (de \$ 1800 a \$500)”, promovendo a substituição do primeiro pelo segundo, o que evita que o migrante tenha que tirar outra carteira quando seja contratado. Outro exemplo foi o início do denominado “Plano de Resposta Rápida” para que os migrantes que iniciassem o trâmite de residência pudessem emitir os documentos de identidade e assim

trabalhar e disfrutar dos mesmos direitos dos nacionais. Ademais, outra mudança foi a promulgação da Lei Nº 19.254, “pela qual a população migrante da região e familiares estrangeiros de uruguaios, o trâmite é gratuito, não se solicita meios de vida, nem carteira de saúde e a pessoa pode agendar o trâmite em casa” (MUIÑO, 2016, s.p.).

López (2016, s.p.), especialista em política migratória paraguaia, afirmou que as “recomendações internacionais e regionais chegam no Paraguai de maneira muito matizada e filtrada pelas políticas internas”. Contudo, López (2016) afirma que o Mercosul tem impacto sobre algumas normas do Paraguai.

O atual projeto de Lei de Migração no Paraguai, apresentando em outubro de 2016, segundo López (2016, s.p.), tem mais correlação com os organismos internacionais, como a OIM. Porém, há uma inspiração “[...] no exemplo da lei argentina que é bastante mais progressista que as outras”. López (2016) destacou o impacto que teve a lei argentina, que permitiu que os paraguaios pudessem trabalhar publicamente.

Na próxima subseção, será analisado o Programa de regularização argentino implementado em 2004, denominado Programa “Pátria Grande”, que serviu de referência para os demais programas de normalização documentária de cidadãos do Mercosul, do Brasil, do Uruguai e do Paraguai, que também serão investigados na sequência.

7.4 PROGRAMA “PÁTRIA GRANDE” ARGENTINO: INSPIRAÇÃO PARA OS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA DE BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI?

Segundo Velásquez (2014), a regularização dos imigrantes nacionais do Mercosul foi instrumentalizada na Argentina mediante o programa “Pátria Grande”. O Programa foi chamado de “Pátria Grande” em referência à união dos povos sul-americanos, que vai de encontro ao paradigma bolivariano de integração latino-americana em contraposição à integração com os Estados Unidos e a América do Norte (pan-americanismo).

É necessário compreender o processo de formulação do programa “Pátria Grande” para analisar seus reais significados. Esse Programa comprova o protagonismo argentino na temática, ao difundir essa ideia no seio do Mercosul e ao assumir uma postura proeminente dentro do bloco. O Programa Pátria Grande foi substituído em 2010 pelo Trâmite Mercosul, após a ratificação dos AR em 2009.

Embora o programa seja resultado de uma abordagem progressista da Argentina sobre o tema, está inserido no marco legal dos AR. Nas disposições que criaram o programa não há menção aos AR, pois estes ainda não se encontravam vigentes no período, tendo em vista que estavam em processo de ratificação pelos Estados membros (VELÁSQUEZ, 2014).

A formulação do Programa “Pátria Grande” foi realizada por uma série de decretos, sendo os mais importantes os Decretos Nº 836/04 e Nº 578/05, os quais implementam o Programa Nacional de Normalização Documentária Migratória. O Decreto No. 836/2004, promulgado em 2004 determina a necessidade de criação de uma Direção Nacional de Migrações e indica, em seu capítulo 10, a criação de um programa nacional de regularização documentária (ARGENTINA, 2004a). Nesse sentido, o Decreto tem dois objetivos: i) a criação de um marco para implementação de uma política de integração dos imigrantes à comunidade argentina; e ii) a regularização dos estrangeiros ilegais, prevista no artigo 11 (GARCÍA, 2010).

Já o Decreto Nº. 1.169, de setembro de 2004, definiu os critérios para a regularização de estrangeiros advindos de fora do Mercosul ampliado, com base na Lei migratória 25.871, que estabelece a implementação de medidas de regularização migratória para os imigrantes. O texto do Decreto aponta a ineficácia de decisões anteriores a respeito da normalização migratória e considera “mesquinhos” os interesses dos que lucram com a exploração da ilegalidade dos estrangeiros no país (ARGENTINA, 2004b).

O decreto Nº 578/05 determinou a emergência administrativa referente à tarefa da DNM de regularizar os imigrantes indocumentados. A disposição Nº 53.253/2005, no artigo 4, estabelece o surgimento do Programa “Pátria Grande”, que tem foco sobre a regularização dos imigrantes oriundos de países do Mercosul ampliado que entraram no país antes de 17 de abril de 2006 (ARGENTINA, 2005). Esse é o documento constitutivo do Programa de normalização documentária Pátria Grande. Assim, formula-se um critério de nacionalidade específico para a regularização de estrangeiros em solo argentino. (NEJAMKIS; SIERRA, 2010). Essa decisão demonstra a relevância concedida ao processo regional pelo governo argentino, especialmente no que tange à política migratória nacional.

Sobre o conteúdo do Programa, identificam-se algumas correspondências com os AR especialmente em relação aos documentos solicitados para que o trâmite seja realizado. Os documentos requeridos são: i) documento de identidade, reconhecido pelo

Ministério das Relações Exteriores; ii) documento de antecedentes penais na Argentina, no país de origem e internacional; iii) declaração de data de ingresso na Argentina; e iv) comprovante de pagamento de taxa. Esses documentos estão contidos no artigo 4º dos AR (MERCOSUL, 2002a). Os AR preveem, ainda, a exigência de certidão de nascimento e de certificado médico, quando requerido pela normativa nacional.

No título II, que trata do desenvolvimento do Programa, está prevista a concessão de residência a pais, cônjuges e filhos de argentinos nativos ou por opção. Esse item refere-se à ideia de reunificação familiar, que está contemplada no artigo 9 dos AR. O elemento de implementação do programa “Pátria Grande”, que destoa do estipulado pelo Mercosul, é a exigência dos documentos estarem em língua nativa (espanhol), o que representa um empecilho para os cidadãos brasileiros. O termo Mercosul é citado 13 vezes no documento do programa, que possui nove páginas, evidenciando que o Mercosul é um elemento importante para o Programa “Pátria Grande” (ARGENTINA, 2005).

No final do documento do Programa, estabelece-se a ideia de parceria entre o governo e os organismos não governamentais, que se converteriam em “instituições colaboradoras”. Esse elemento é relevante, pois insere as demandas da sociedade civil interessada na questão. Esse aspecto garantiu a descentralização do programa e um maior alcance do mesmo aos demandantes.

Um ponto pouco tratado, mas de igual relevância no Programa, é a questão da integração do imigrante, que não é um sinônimo de regularização. Para garantir a integração do imigrante, não é suficiente assegurar a sua regularidade. São necessárias medidas suplementares, como o apoio ao imigrante em termos laborais, a garantia de acesso a serviços sociais e a concessão de aulas do idioma nativo, em casos de imigrantes brasileiros (NEJAMKIS; SERRA, 2010, p. 81).

O Programa passou por modificações desde sua implementação, especialmente em 2006⁸⁷. A Disposição No. 20.878/2006 eliminou a necessidade de reconhecimento do Ministério das Relações Exteriores de documentos emitidos por autoridades consulares estrangeiras (ARGENTINA, 2006, art. 1). Essa decisão facilitou o processo para os estrangeiros que entram no país após a data fixada e demonstra uma evidência clara de uma adaptação da normativa nacional aos AR, demonstrando a transferência.

⁸⁷ As alterações foram as seguintes: i) artigo 6, inciso a (que trata do documento de identidade exigido), foi substituído pelo art. 2º da Disposição Nº. 20.878/2006; ii) artigo 13 substituído pelo art. 3 da Disposição Nº. 20.878/2006; iii) título substituído pelo art. 1 da Disposição 14.949/2006; iv) artigo 20, inciso a) substituído pelo art. 4 da Disposição Nº. 20.878/2006. (NEJAMKIS; SERRA, 2010, p. 79).

Por sua vez, a Disposição Nº. 48.328/2006 tratou dos imigrantes que ingressaram no país após 17 de abril de 2006, definindo critérios diferenciados para esses estrangeiros. Esse documento fez referência ao Acordo de Residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile cujo artigo 4, item 2, trata da certificação consular.

A Disposição Nº. 48.328/2006, em seu capítulo II, determinou que o Programa deve ser implementado em duas etapas. Na primeira, os estrangeiros devem solicitar um certificado de residência precária, que terá validade até a data da solução do requerimento. Em um segundo momento, os imigrantes adquiram uma residência temporária ou permanente por, pelo menos, dois anos, apresentando certidão de nascimento ou casamento, antecedentes penais na Argentina, no país de origem e internacionais e comprovante de pagamento de taxa (ARGENTINA, 2006). Para os solicitantes que entraram após 17 de abril de 2006, além dos documentos supracitados, passam a ser exigidos: i) comprovante da data de entrada no país; ii) constituir domicílio; e iii) apresentar uma declaração juramentada de que conta com meios de subsistência suficientes para residir no país. Evidencia-se uma expansão dos critérios, que dificulta o acesso a residência aos nacionais do Mercosul.

A data de finalização estabelecida para o Programa foi alterada pelas disposições 35.768/8, 76.748/08, 1074/09 e 2440/09, as quais modificaram a vigência da residência precária. O QUADRO 13 contém a normativa que regula o Programa de Normalização Migratória “Pátria Grande” e as decisões argentinas sobre regularização extra-Mercosul.

QUADRO 13 - PROGRAMA DE NORMALIZAÇÃO MIGRATÓRIA “PÁTRIA GRANDE”

Decisão	Título	Órgão	Conteúdo
836/2004	Emergência Administrativa do Programa Nacional de Regularização Migratória	Poder Executivo Nacional	Elaboração de um plano de ação para a regularização dos trâmites pendentes
1169/2004	Regularização Extra-Mercosul	Poder Executivo Nacional	Garantia de residência de 2 anos a cidadãos não-mercosulinos que ingressaram até 30/6/2004. Taxa de \$400
29930/2004	Regularização Extra-Mercosul	Direção Nacional de Migrações	Cria a Coordenação Aplicada do regime de regularização migratória de cidadãos não-mercosulinos
33.349/2004	Regularização Extra-Mercosul	DNM	Instruções para alegar indigência frente a DNM
53.253/2005	Programa de Normalização Migratória “Pátria Grande”	DNM	Implementa o programa para nacionais do Mercosul e Estados-Associados
14.949/2006	Programa de Normalização Migratória “Pátria Grande”	DNM	Modifica o título "III" da Decisão 53253/2005. Concessão da residência transitória “Turista Mercosul” por 90 dias. A residência é concedida por pelo menos 2 anos.
14.954/2006	Programa de Normalização Migratória “Pátria Grande”	DNM	Adota um procedimento especial para concessão de residência a bolivianos que forem vítimas de exploração trabalhista
20.878/2006	Programa de Normalização Migratória “Pátria Grande”	DNM	Estabelece que os certificados expedidos por autoridade consular estrangeira não precisam de intervenção do Ministério das Relações Exteriores
24.337/2006	Programa de Normalização Migratória “Pátria Grande”	DNM	Abre Registro de instituições sociais consideradas colaboradoras ao programa
48.328/2006	Programa de Normalização Migratória “Pátria Grande”	DNM	Modifica o título "II" da Decisão 53253/2005, a respeito de estrangeiros que entrem após 17/4/2006, que terão um tratamento diferenciado.
13/291/2007	Programa de Normalização Migratória “Pátria Grande”	DNM	Delega-se à prefeitura de La Plata resoluções sobre residência temporária ou permanente.

FONTE: Adaptado de García (2010).

Nejamkis e Serra (2002) pontuam que o Programa consolida os “[...] fundamentos ideológicos do Estado sobre o tema”. Assim, é entendido como uma ação do Estado argentino que tem efeito sobre uma parte da sociedade, representando um instrumento da política pública migratória.

Vichich (2016) apontou que o Programa “Pátria Grande” foi resultado da incorporação de uma questão resolvida no Mercosul, que é o critério de nacionalidade,

assumido pela Argentina em sua lei nacional. De acordo com Velásquez (2013), uma análise dos resultados do “Pátria Grande demonstra” que o programa atingiu a redução da ilegalidade de estrangeiros no país e contribuiu para expandir o acesso à educação aos imigrantes no país. Portanto, pode-se afirmar que o programa foi bem sucedido em seus objetivos.

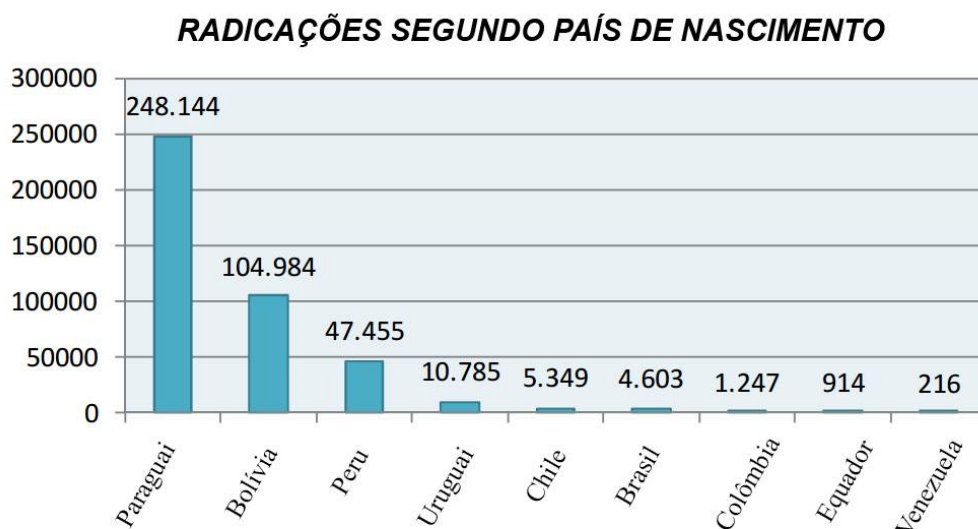
Velásquez (2014, p. 38) identificou que os imigrantes foram beneficiados pelo Programa, pois este diminuiu em 13% a probabilidade de ter um emprego informal, o que assegura o acesso à aposentadoria e ao seguro de saúde. Os jovens também foram impactados, à medida que aumentou em 7,5% a probabilidade de terem acesso à educação secundária.

Sobre os resultados do Programa, apesar das dificuldades encontradas na implementação do mesmo, este esteve em conformidade com o discurso governista que buscava eliminar a ilegalidade do trabalhador imigrante e torná-lo um pagador de impostos. Assim, o governo de Néstor Kirchner possuía uma concepção muito limitada da ideia de regularização migratória, atrelada apenas à ideia de garantir a documentação para que os imigrantes possam contribuir com o Estado.

Segundo dados da DNM argentina (ARGENTINA, 2005), a quantidade de inscritos no Programa foi de 423.698, tendo sido concedidas 98.539 residências permanentes e 126.385 residências temporárias. Uma quantidade de 187.759 não completou a documentação necessária para garantir a regularização.

O GRÁFICO 17 e a TABELA 11 revelam a quantidade de residências conferidas por país de nascimento. Em primeiro lugar, estão os paraguaios, que representam mais da metade (58,57%) das residências concedidas, em um total de 248.144 paraguaios regularizados. Em segundo lugar, estão os bolivianos, com 24,78%, sendo um total de 104.984 nacionais regularizados. Em terceiro lugar, figuram os peruanos, com 11,20% (47.455 de peruanos regularizados).

GRÁFICO 17– CONCESSÕES DE RESIDÊNCIA CONFORME PAÍS DE ORIGEM



FONTE: Informe Estadístico DNM (2010).

TABELA 11- PORCENTAGEM DE RESIDÊNCIAS OUTORGADAS SEGUNDO PAÍS DE NASCIMENTO.

País de nascimento	Porcentagem de residências
Paraguai	58,57%
Bolívia	24,78%
Peru	11,20%
Uruguai	3,55%
Chile	1,26%
Brasil	1,09%
Colômbia	0,29%
Equador	0,22%
Venezuela	0,05%

FONTE: A autora (2017), com base em DNM (2010).

Nejamkis e Sierra (2010, pp. 91-92), ao fazerem avaliações do programa, entrevistaram tanto os executores quanto os beneficiários do programa. Do ponto de vista desses últimos, a maioria avaliou o programa de forma positiva, pois assegurou a regularização de sua situação no país. Contudo, tendo em vista as taxas elevadas para garantir o trâmite, uma grande parcela foi excluída do programa por não ter condições financeiras para pagar as taxas. O Programa, embora tenha sido executado com apoio de instituições não governamentais, não foi resultado de um amplo debate com a sociedade civil, mas fez parte de uma política de governo pontual, realizada de modo unilateral.

Pizarro e Finardi (2008, p. 33) argumentam que o “Pátria Grande” não atingiu o objetivo esperado, porque:

[...] pouco tem a ver com a integração social e o gozo pleno de direitos, o que não o permite ser compreendido como uma política. Ou dito de outro modo: dá ideia do efeito de uma não política em matéria de migração⁸⁸.

A Argentina demonstrou uma preocupação em difundir nacionalmente o Programa (nos Decretos emitidos), para que ele tivesse maior alcance, assim como em âmbito regional. Para tanto, o Programa foi levado à discussão no FEM, o que culminou na assinatura da “Declaração sobre o Programa Pátria Grande” (MERCOSUL, 2006a), a partir da qual os Estados se comprometeram em facilitar a regularização de nacionais argentinos em seu território. Esse documento comprova a difusão dessa ideia semeada pela Argentina nesse espaço, pois os Estados se comprometeram, também, a facilitar a seus cidadãos o processo de regularização.

A Argentina, a partir de 2004, passou por mudanças institucionais em sua política migratória nacional, com vistas a inserir a lógica da preferência conferida ao nacional do Mercosul, quais sejam: a própria lei de Migrações Nº 25.871, promulgada em 2004, o Programa de Normalização Documentária, ou Programa “Pátria Grande”, de 2006, as instruções do Trâmite Mercosul emitidas em 2009 e 2010 e o Decreto regulamentário Nº 616, de 2010. A literatura analisada no capítulo cinco (NOVICK, 2005; 2008; 2010; MODOLO, 2014; PACCECA; COURTIS; 2008) defende que essas alterações representaram uma ruptura na condução da política migratória argentina. Como defende Modolo (2014, p. 177): “Através deles, o marco regional adquire não só caráter simbólico, mas eficácia instrumental produzindo derivações no campo social migratório”.

A partir de junho de 2008, quando o Programa “Pátria Grande” foi extinto, foi incluída a nacionalidade mercosulina como critério para concessão de residência ordinária pela DNM. A Argentina desenvolveu as Instruções do Trâmite Mercosul em 2009 e 2010, definindo os requisitos e documentos solicitados para cidadãos do Mercosul, com base no enquadramento legal dos Acordos de Residência do Mercosul. Em comparação à documentação requerida pelo Programa “Pátria Grande”, a única diferença é a exigência de comprovação de entrada no país. Ademais, é solicitado, aos nacionais de Bolívia, Peru e Paraguai, o certificado de antecedentes penais, o que é um elemento discriminatório do trâmite, não respeitando a lógica universalista dos AR. Em 2009, foi definida a necessidade de se apresentar um comprovante de residência no nome do

⁸⁸ Tradução livre com base em: “(...) poco tiene que ver con la integración social y goce pleno de derechos, lo que no permite comprenderse como una política. O dicho de otro modo: da la idea del efecto de una no política en materia de migración...”.

requerente, o que também é exigido no Brasil, com vistas a impedir que alguém que não resida no país usufrua dos serviços sociais públicos (ARGENTINA, 2009). Esse elemento também é preconceituoso, pois prevê uma ação criminosa por parte dos migrantes da região.

Em 2005, antes mesmo da ratificação dos AR, a Argentina assinou um acordo bilateral com o Brasil a partir do qual se obtém residência permanente de forma direta no país, sem a necessidade do período temporário, o que fornece maiores benefícios aos cidadãos do Brasil do que de outros países.⁸⁹ Na sequência serão apresentados os programas de normalização documentária de nacionais do Mercosul, do Brasil, do Uruguai e do Paraguai, com o intuito de verificar em que medida foram condicionados pelo Programa “Pátria Grande” e pelos AR do Mercosul.

7.5 PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA DE CIDADÃOS DO MERCOSUL NO BRASIL

A última Lei de Anistia do Brasil, a Lei Nº. 11.961, de 2 de julho de 2009, que garantia a regularização migratória dos imigrantes vivendo em situação irregular no território do país, determina, em seu artigo 1º., que:

Poderá requerer residência provisória o estrangeiro que, tendo ingressado no território nacional até 1º de fevereiro de 2009, nele permaneça em situação migratória irregular. (BRASIL, 2009, s.p.)

Essa Lei estabelece que o registro provisório terá validade de dois anos, podendo ser passada a permanente, desde que o estrangeiro comprove:

I - exercício de profissão ou emprego lícito ou a propriedade de bens suficientes à manutenção própria e da sua família; II - inexistência de débitos fiscais e de antecedentes criminais no Brasil e no exterior; e III - não ter se ausentado do território nacional por prazo superior a 90 (noventa) dias consecutivos durante o período de residência provisória. (BRASIL, 2009, s.p.)

A Lei de Anistia brasileira não faz qualquer referência ao Mercosul e seus nacionais, sendo destinada a qualquer imigrante, sem discriminação por nacionalidade. Esse aspecto é resultado da relevância menor dos imigrantes mercosulinos no montante total de estrangeiros no Brasil, o que os coloca como uma questão menos prioritária. Contudo, nota-se que os documentos exigidos (comprovante de meios de vida lícitos e

⁸⁹ O Acordo foi aprovado na Argentina pela Lei Nº 26.240. Nessa modalidade foram concedidas 1250 residências em 2010, 2309 em 2011 e 3240 em 2012 (MODOLO, 2014).

antecedentes criminais) correspondem aos documentos estipulados nos AR. Ademais, o ano de adoção da Lei de Anistia, 2009, é o mesmo de entrada em vigência dos AR, mesmo ano em que um Projeto de uma Nova Lei de Migrações foi formulado. Portanto, nota-se um impacto do Mercosul na política migratória brasileira, embora limitado, especialmente a partir da mudança de paradigma do Brasil, que se tornou mais aberto à regularização dos imigrantes e mais proativo na formulação de uma política de defesa do direito dos estrangeiros. Essa influência foi comprovada na entrevista realizada com Paulo Sérgio de Almeida, presidente do CNIG, que tem participado ativamente do processo de formulação e execução da política migratória brasileira e de João Guilherme Granja, que participou diversas vezes do FEM.

O Decreto Nº. 6893, expedido no mesmo dia da Lei Nº. 11.961, regulamenta a concessão de residência provisória e permanente para o estrangeiro em situação irregular no Brasil. Esse decreto determina que o estrangeiro deve se dirigir à Polícia Federal portando os documentos necessários (documento de identificação, antecedentes criminais e penais, foto, comprovante de entrada no Brasil e de pagamento das taxas R\$ 31,05 para a carteira de estrangeiro e R\$ 64,58 para a taxa de registro). No momento da mudança da residência temporária para permanente, os documentos apresentados, além dos anteriores, são certidão negativa de débitos fiscais junto ao instituto de seguridade social e relativos a impostos federais (BRASIL, 2009).

Com relação ao procedimento de regularização migratória, vigente para estrangeiros que ingressaram após 1º de fevereiro de 2009, a entidade responsável pela concessão de residências é a Polícia Federal. Isso demonstra a prevalência da visão da imigração como um tema de segurança nacional e da criminalização do imigrante. Existem severas críticas a essa autarquia, especialmente, porque o setor responsável pelo atendimento aos estrangeiros é despreparado para realizar o serviço.

Infelizmente, não há dados oficiais sobre a regularização de estrangeiros, nem a concessão de residências provisórias ou permanentes. No site da Polícia Federal existe um *link* para estrangeiros, sendo que um deles direciona para os documentos necessários para adquirir a residência, com base nos AR

O Decreto Nº 6975/2009 rege a concessão de residências temporárias, pelo prazo de dois anos, para os estrangeiros de nacionalidade dos países signatários dos AR (Argentina, Paraguai, Uruguai, Peru, Chile, Venezuela, Bolívia, Colômbia e Equador). O Decreto prevê que nos 90 dias antes do encerramento da validade de sua residência provisória, o candidato poderá solicitar a residência permanente, desde que preenchidos

os requisitos definidos no Decreto. Esse documento é resultado dos AR e foi implementado após a sua ratificação (BRASIL, 2009b).

Os documentos exigidos do nacional do Mercosul para aceder à residência temporária e depois transformá-la em permanente no Brasil são: i) formulário preenchido pela internet e agendamento *online*; ii) 2 fotos 3x4 com fundo branco; iii) passaporte original válido e cópias autenticadas das folhas utilizadas ou cédula de identidade válida para nacionais do MERCOSUL ou Certidão de nacionalidade expedida pelo consulado estrangeiro no Brasil; iv) Certificado de inscrição consular (com nomes dos pais) ou outro documento válido com filiação; v) Certidão de antecedentes criminais emitida pela Polícia Federal; vi) Certidão de antecedentes criminais emitida pela Polícia Civil; vii) Certidão de antecedentes criminais do País de origem ou dos países de residência nos 05 anos anteriores à entrada no Brasil; viii) Cópia simples de comprovante de residência recente; ix) Comprovante de pagamento das GRU (R\$ 106,45 referente ao registro de estrangeiros e R\$ 204,77 referente a emissão de carteira); x) apresentar a carteira anterior (registro nacional de estrangeiros); xi) Declaração de que não foi processado ou condenado criminalmente no Brasil ou no exterior e xii) Comprovação de meios de vida lícitos (BRASIL, 2016).

Observa-se uma burocracia excessiva para aquisição da residência de nacionais do Mercosul no Brasil. Em termos criminais, são exigidos os mesmos documentos indicados nos AR. Contudo, há outros documentos, como o certificado de inscrição consular, o comprovante de meios de vida lícitos e de residência que não são previstos nos AR. Se comparados aos documentos exigidos pelas demais modalidades como reunificação familiar, casamento e união estável, estes são praticamente os mesmos, não fornecendo maiores facilidades ao imigrante mercosulino.

As taxas cobradas pela Polícia Federal para o trâmite do Mercosul são elevadas, em um total de R\$ 311,22 gastos para a residência temporária e mais R\$ 311,22 para solicitar a permanente, totalizando R\$ 622,44, o que torna inacessível o requerimento para o imigrante com condição financeira limitada. Os documentos emitidos no exterior devem ser legalizados por repartição consular brasileira, o que tem um custo elevado. Um aspecto positivo é a não exigência de tradução, a qual encareceria ainda mais o processo, pois deve ser juramentada.

7.6 PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA DE CIDADÃOS DO MERCOSUL NO URUGUAI

O Uruguai estabeleceu, em sua lei migratória Nº. 18.250 de 2008, um capítulo que tratava da regularização migratória. O Uruguai aprovou em 28 de agosto de 2014 a lei 19254, que substituiu a Lei 18.250 de 2008, cujo conteúdo tratava da concessão de residência a nacionais dos Estados do Mercosul. Essa nova lei de regularização migratória tem o objetivo de facilitar a residência aos estrangeiros, cônjuges, filhos, pais ou netos de nacionais uruguaios e a nacionais dos Estados partes e associados do Mercosul. O Ministério das Relações Exteriores se comprometeu a expedir a residência permanente a nacionais do Mercosul que apresentarem a documentação solicitada em, no máximo, 30 dias (URUGUAI, 2014a).

O trâmite, diferentemente do processo dos demais países, é gratuito, sendo uma grande conquista aos indocumentados que não tinham condição de garantir sua regularização. O agendamento é *online* e não é solicitada comprovação de meios de vida. Esse trâmite extingue a residência provisória para os cidadãos do Mercosul, concedendo automaticamente a residência permanente a esses nacionais.

Os documentos exigidos são: documento de identidade, certificado de antecedentes penais do país de residência dos últimos cinco anos e declaração de carência de antecedentes penais ou policiais internacionais. É obrigatória a tradução destes documentos e o reconhecimento dos mesmos pelo Ministério das Relações Exteriores do país. Os cidadãos que possuem residência temporária devem apresentar uma certidão de comprovação de movimentos migratórios (URUGUAI, 2016).

Em setembro de 2014, as primeiras residências permanentes foram concedidas aos nacionais do Mercosul no país. A Lei migratória Nº. 18.250 de 2008, segundo o Ministério das Relações Exteriores do Uruguai, “[...] facilita o acesso a direitos que se somam às ações e políticas orientadas a fortalecer e construir integração, a melhoria da gestão consular e a reforma do Estado. Neste comunicado, o Uruguai faz referência ao termo cunhado pelo governo argentino em seu Programa Pátria Grande, assinalando que:

A nova lei no. 19.254 surge da necessidade de adaptar as estruturas do Estado para acompanhar os desafios do crescimento e desenvolvimento do país, facilitando ao migrante o acesso a seus direitos, tanto as famílias dos compatriotas que tenham decidido retornar ao Uruguai, quanto aos nacionais desta Pátria Grande, que é o Mercosul (URUGUAI, 2014b, s.p.).

Essa citação retrata a transferência de ideias por parte do Programa “Pátria Grande” argentino e dos Acordos de Residência do Mercosul à nova lei migratória uruguaia. O comunicado ainda destaca que se busca uma “[...] resposta administrativa humana e efetiva para a regularização migratória no país”, estreitando os vínculos entre os imigrantes e o país, “[...] honrando os laços que nos unem a comunidade regional”. A solicitação da residência pode ser feita em outro país, com base em um agendamento *online*, em que se definem a data da entrevista, com o objetivo de reduzir a burocracia do trâmite.

7.7 PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA DE CIDADÃOS DO MERCOSUL NO PARAGUAI

No Paraguai, a Direção Geral de Migrações (DGM), que executa a política migratória nacional, desenvolveu ações para regularização de brasileiros baseando-se nos AR. Em 2009, mesmo ano da Lei de Anistia brasileira e da ratificação dos Acordos de Residência do Mercosul, a DGM formulou um projeto piloto de normalização documentária de brasileiros em Santa Rita (no Departamento de Alto Paraná). O resultado dessa iniciativa foi a concessão de 1100 residências provisórias. No final de 2009, o projeto se transformou no “Programa de Regularização Migratória e Implementação do Acordo Mercosul”, que foi executado em 2010 e 2011 (OIM, 2011a).

A DGM estabeleceu em 2009, em conformidade com as leis no. 3565/08 e 3578/08, a resolução 313/2009 que determina os requisitos para a regularização migratória temporária dos nacionais dos Estados Partes do Mercosul e Estados associados, que são: passaporte válido; certidão de nascimento; certificado de antecedentes penais no país de origem e destino e internacionais; certificado de saúde, registro de entrada no país, pagamento de taxas e duas fotos (PARAGUAI, 2009b).

A lei 4429/2011 estabeleceu a Lei de Anistia Migratória, que garantiu a regularização migratória de estrangeiros vivendo ilegalmente no país, a qual foi acompanhada pela Direção Geral de Migrações e a Organização Internacional para as Migrações (PARAGUAI, 2011). A Lei 4686/2012 prorrogou o prazo de vigência da lei de Anistia Migratória no país. Essas leis são amplas, ou seja, não dão preferência aos nacionais do Mercosul contemplando todos os cidadãos estrangeiros que vivam em situação irregular (PARAGUAI, 2012).

A diferença na implementação dos AR no Paraguai é que este país requer um certificado médico que comprove que o demandante tem boas condições de saúde física e mental e que não possui doenças infectocontagiosas. Não há informações acerca das estatísticas de concessão de residências, resultantes desta política (PARAGUAI, 2016). Em 2014, a DGM demonstrou uma preocupação em estabelecer uma nova política migratória no país, bem como atualizar a legislação vigente, o que foi realizado mediante a apresentação de um Projeto de Lei de Migrações em agosto de 2016 (PARAGUAI, 2016).

Ademais, em 2015, iniciaram-se as Jornadas de Regularização Migratória de estrangeiros do Mercosul da DGM do Paraguai, cujo objetivo é se aproximar dos imigrantes indocumentados provenientes do Mercosul, para garantir a normalização documentária. Essas jornadas foram realizadas durante todo os anos de 2015 e 2016. Durante essas jornadas, que começaram em fevereiro de 2015 e passaram por todas as regiões do país, uma equipe móvel da Direção Geral tramitou os carnês de Radicação Temporária, Radicação Permanente e outros documentos a imigrantes de Estados Partes dos AR (PARAGUAI, 2016). Revela-se uma posição proativa do Paraguai em garantir a regularização de nacionais do Mercosul.

7.8 ANÁLISE COMPARADA DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO DE NACIONAIS DO MERCOSUL E DO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA ENTRE ESTADOS

O QUADRO 14 compara os programas e trâmites dos quatro Estados Partes do Mercosul a respeito da normalização documentária (concessão de residência) a nacionais dos Estados-Partes e Associados do Mercosul.

QUADRO 14 – COMPARAÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA DE NACIONAIS DO MERCOSUL DE ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI

	Mercosul	Programa Pátria Grande e Trâmite Mercosul Argentino	Trâmite Mercosul no Brasil	Trâmite Mercosul no Uruguai	Trâmite Mercosul no Paraguai
Ano de estabelecimento do trâmite	2002 – Acordo de Residência do Mercosul (2009)	2006 (Programa Pátria Grande – com todos)	2006 (apenas com Uruguai) 2008 (Argentina)	2006 (apenas com Brasil e Argentina)	2009
Documentos exigidos	- Certidão de residência temporária -Passaporte, carteira de identidade ou certificado de nacionalidade - Certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais Comprovante de meios de vida lícitos; - Pagamento de uma taxa.	- documento de identidade - certidão de nascimento ou casamento - antecedentes penais e policiais nacionais e internacionais -comprovante de entrada - certificado de residência	- documento de identidade - certidão de nascimento ou casamento -antecedentes penais e policiais nacionais e internacionais -comprovante de entrada - certificado de residência	- documento de identidade - antecedentes penais e policiais nacionais e internacionais - comprovante de entrada - certificado de residência	- documento de identidade - certidão de nascimento ou casamento - antecedentes penais e policiais nacionais e internacionais - certificado médico
Tempo de concessão	Não determinado	Indeterminado	Indeterminado	30 dias	Indeterminado
Exigência de tradução	Não	Sim	Não	Sim	Não
Valores do trâmite	Conforme disposto nas respectivas legislações internas.	Trâmite - AR\$600 DNI – AR\$60 (pago duas vezes)	Trâmite- R\$106,45 r RNE- R\$ 204,77	Gratuito	GS 1.155.238
Residência temporária e permanente	Temporária depois permanente	Temporária depois permanente	Temporária depois permanente	Automaticamente permanente	Temporária depois permanente
Grau de difusão do Programa Argentino e dos AR	-----	-----	Emulação	Inspiração	Emulação

FONTE: A autora (2017).

Observa-se que o trâmite se iniciou, de modo unilateral, no caso da Argentina, através do Programa “Pátria Grande”, que inspirou o Brasil a aplicá-lo em agosto de 2006

com o Uruguai e em 2008, com a Argentina (BRASIL, 2008)⁹⁰. O mesmo ocorreu com o Uruguai, que o aplicou também de modo bilateral em 2006 (apenas com Brasil e Argentina em um primeiro momento). Em 2009, o Brasil, através da Resolução de Recomendação n.º 11 do Conselho Nacional de Migração, passou a implementar com Bolívia e Chile os Acordos sobre Residência para nacionais do Mercosul.

O Paraguai adotou, anteriormente, o trâmite com o Brasil e apenas em 2009 com os demais Estados membros do bloco e Associados. Assim, verifica-se um contágio ou difusão da política argentina, Programa “Pátria Grande”, para os demais países, que passaram a aplicar o trâmite após a iniciativa da Argentina em relação à regularização. Utiliza-se a nomenclatura difusão, pois foi adotada por um grupo de Estados e não apenas um Estado em separado, como foi o caso da transferência de elementos da lei argentina para a lei uruguaia. Após a ratificação dos AR em 2009, os Estados passaram a adotar o programa a todos os países do bloco, porém antes, o implementaram de modo unilateral, inspirados no Programa “Pátria Grande” argentino de 2005.

Analisando-se o QUADRO 14, constata-se que o Uruguai é o país que tem o trâmite mais avançado, sem cobrar taxas, concedendo a residência permanente automaticamente e sem exigência de comprovante de meios de vida ou residência. Contudo, são requeridos o reconhecimento dos documentos e as traduções. Os valores do trâmite são elevados na Argentina e no Brasil, que exigem a transformação da residência temporária outorgada por dois anos em permanente, com pagamento das taxas novamente.

O Brasil exige os mesmos documentos que a Argentina e tem um processo de concessão similar, configurando uma transferência de política do tipo cópia, tendo em conta que a Argentina implementou a política anteriormente ao Brasil. A única diferença na implementação do Trâmite em relação à Argentina é que o Brasil não exige a tradução dos documentos apresentados, assim como o Paraguai. O Uruguai implementou a política com alterações, pois não cobra taxas e estabelece um tempo de 30 dias de concessão, ao contrário dos demais países cujo tempo é indeterminado. Sendo assim, o Trâmite uruguaio de regularização de nacionais do Mercosul configura-se uma inspiração do Programa “Pátria Grande argentino” e do AR, enquanto no caso do Paraguai observa-se uma transferência de tipo emulação, pois os documentos exigidos são praticamente os mesmos (com exceção do certificado médico).

⁹⁰ O Acordo foi assinado em 2005, mas só foi aprovado em 2008.

As evidências de que houve transferência do Programa “Pátria Grande” argentino aos demais Estados são as atas do FEM, especialmente em abril de 2005, quando a Argentina apresentou o Programa aos demais ministros no Fórum Especializado Migratório do Mercosul (MERCOSUL, 2005f), com o intuito de difundir essa política. Durante as reuniões do FEM em 2006, a Argentina apresentou resultados do programa com o objetivo de indicar também como este foi implementado, facilitando a possibilidade de transferência de elementos da política.

Na reunião de março de 2006, o Diretor de Migrações da Argentina, Ricardo Eusébio Rodriguez, por meio de um porta-voz, apontou as vantagens deste programa de regularização, conforme consta em ata. Nesta ocasião, a delegação brasileira deu apoio à iniciativa, o que representa um indicador da possibilidade futura de utilização do programa como referência para programas nacionais (MERCOSUL, 2006a). Em novembro de 2006, novamente, a delegação argentina destacou os resultados positivos do programa, que foram saudados pelas outras delegações (MERCOSUL, 2006c).

Neste mesmo Fórum, na reunião de 5 de outubro de 2006, a Argentina apresentou dados atualizados do programa. A delegação paraguaia apresentou uma Ata de Reunião de Temas migratórios Argentina/ Paraguai, cujo assunto foi a troca de experiências sobre o tema e a possibilidade da reciprocidade do Paraguai ao Programa Pátria Grande. Nesta reunião, o Paraguai anunciou que a Direção Geral de Migrações iniciou a regularização de cidadãos argentinos que esperavam o processo ser finalizado. Esse ponto comprova a transferência do Programa ao Paraguai facilitada pelo Foro Migratório do Mercosul (MERCOSUL, 2006c). O Paraguai estabeleceu um decreto de reciprocidade do programa em 2007.

Outro indicativo importante da existência de contatos entre os formuladores das políticas migratórias em 2006 foi a realização da I Cúpula Social do Mercosul, que ocorreu em 13 e 14 de dezembro de 2006. No ponto 14 da Declaração final deste encontro, pontua-se a necessidade de avançar na defesa dos direitos humanos dos imigrantes.

Exortamos nossos governos a ratificar a Convenção das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias e promover a respectiva normativa do Mercosul com vistas à convergência dos marcos jurídicos desses direitos em nossos países, respeitando os direitos humanos dos migrantes independentemente de seu status migratório e multiplicando esforços para combater o tráfico de pessoas e a exploração sexual. Enfatizamos que as mulheres e as crianças são mais vulneráveis e expostas às violações desses direitos. (MERCOSUL, 2006d, s.p.)

Embora o documento não faça menção ao Programa “Pátria Grande” em si, o discurso de garantir a segurança aos estrangeiros independente do *status* e harmonizar os marcos jurídicos migratório vai de encontro à lógica de regularização, proposta por esse programa. Como o encontro ocorreu no primeiro ano de implementação do programa e reuniu representantes do governo e da sociedade civil, revela-se que houve troca de experiências a respeito desse programa inovador entre esses agentes. O evento contou com a participação, além dos líderes governamentais, de atores da sociedade civil entre eles líderes sociais dos quatro países do bloco, vinculados a diferentes associações, como a CELS e a CONECTAS.

Em entrevista concedida em 2007, o Ex-Diretor Geral de Migrações da Argentina, que estava à frente do órgão quando da implementação do Programa “Pátria Grande”, Ricardo Eusébio Rodriguez, afirmou que a recepção do Programa por parte dos outros Estados do Mercosul foi excelente, em função das repercussões que o programa teve no tratamento do tema de regularização no nível regional. Segundo Rodriguez (2007), o Programa “Pátria Grande” foi além dos AR. Para o ex-diretor, o Presidente Nestor Kirchner foi o primeiro a adotar a normativa, com vistas a ser um exemplo para os outros países. Nesse sentido, Rodriguez (2007, p. 7) ressalta:

Imediatamente logramos o interesse dos outros países do Mercosul no nosso Programa, em como se implementa, quais são os critérios que utilizamos e hoje podemos avançar para replicá-lo em quase todos os países da América do Sul. A reciprocidade se conseguiu com o exemplo⁹¹.

Essa declaração de Rodriguez demonstra a intenção da Argentina em transferir suas políticas e dos Estados do Mercosul em tê-la como inspiração. Na mesma entrevista, Rodriguez (2007) pontuou que o espaço que garantiu esse contato e articulação foi o Foro Especializado Migratório do Mercosul, no qual se buscam soluções conjuntas aos problemas regionais. De acordo com Rodriguez (2007), nessas reuniões foi possível ter em conta as particularidades de cada legislação nacional, para aplicação do Programa “Pátria Grande”. Outro fator importante de aproximação entre os legisladores de cada país foram os acordos realizados entre as DNM de cada país.

⁹¹ Tradução livre do original: “Inmediatamente logramos el interés de los otros países del MERCOSUR en nuestro Programa, en como se implementa, cuales son los criterios que utilizamos y hoy podemos avanzar para replicarlo en casi todos los países de América del Sur. La reciprocidad se consiguió con el ejemplo.”

Rodriguez (2006) realizou a apresentação de uma palestra no Encontro Iberoamericano sobre Migração e Desenvolvimento, no qual destacou a ideia de difusão do programa, pois:

A implementação do Pátria Grande na República Argentina foi motivo de felicitação e adesão dos outros países que compõem o Mercosul e estados Associados mediante uma declaração subscrita a tal efeito no âmbito da reunião de Ministros do Interior do bloco manifestando o compromisso de aplicar mecanismos similares. (RODRIGUEZ, 2006, p. 341)

Houve muitas repercussões internacionais positivas sobre o êxito do Programa Pátria Grande, tendo reconhecimento de vários organismos. Em 2006, o Diretor Geral da OIM, Brunson McKinley, afirmou que o programa “[...] é um exemplo mundial” e, ao relacionar com os mecanismos adotados em outros países, declarou que “O programa resulta mais positivo de que o muro de que se fala, mas duvido muito que me escutem e sigam seu exemplo”.

Em uma publicação do jornal estadunidense *The Daily Beast* de novembro de 2006 sobre a política migratória argentina, Brian Byrnes destacou sobre o exemplo argentino que:

Os imigrantes que estiveram incluídos no programa Pátria Grande também ganharam acesso a um amplo espectro de serviços sociais, tais como escolas e hospitais públicos. Quando se trata de política migratória, Argentina parece ter poucos pares. (citado por OIM, 2012, p. 74)

O Diretor Geral da OIM em 2011 William Swing manifestou que: “As políticas migratórias desenvolvidas pelo governo da República de Argentina constituem um modelo que apresenta importantes resultados que dão mérito a sua difusão a nível internacional” (OIM, 2012, p. 75). Esses depoimentos retratam que o modelo do Programa foi visto como uma referência internacional e, em função disso, passou a ser difundido regionalmente.

Novick (2012) realizou entrevistas com um funcionário da DGM paraguaia que indicou a emulação do Programa “Pátria Grande” argentino pelo país. Lembrando que o Paraguai foi o país que mais demonstrou interesse dentro do FEM no programa argentino, indicando sinais claros de possibilidade de copiar o programa. O funcionário assinalou:

Nós implantamos um decreto de normalização migratória aqui no Paraguai como o Programa Pátria Grande da Argentina [...]”. Assim, se propõe começar

ações para documentar estudantes das universidades privadas, onde há muitos estrangeiros ilegais, especialmente brasileiros⁹².

Federico Augusti (2016, s.p.) afirmou em entrevista concedida à autora que “a ideia do Programa ‘Pátria Grande’ acabou sendo difundida dentro do FEM”, por ter sido o primeiro país a implementar um programa de regularização de nacionais do Mercosul.

7.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Uma série de evidências de transferência de política migratória mediada pelo Mercosul foram identificadas. Primeiro, entre as leis migratórias nacionais, da Argentina e do Uruguai, foram verificadas no conteúdo da lei migratória uruguaia de 2007, uma série de emulações e cópias do vizinho Argentina, que é considerado uma referência no tema migratório. O Mercosul contribuiu para esse contato, por meio do FEM e dos seminários promovidos, sendo um agente importante nessa transferência. O caminho metodológico do capítulo foi o seguinte: em um primeiro momento, procedeu-se à análise do conteúdo das leis nacionais da Argentina e do Uruguai, com o intuito de verificar correspondências entre elas. Uma primeira leitura da lei migratória uruguaia de 2008 revela uma alta probabilidade desta ter sido inspirada na Lei argentina de 2003.

Porém, foi necessário não apenas a análise do texto de ambas as normativas, com o objetivo de confirmar essa proposição, mas também a busca dos indícios de intercâmbio entre os formuladores das leis. Para tanto, foram comparados os conteúdos das leis à respeito de temas específicos, que determinaram as categorias de análise, com base nos graus de transferência propostos por Dolowitz e Marsh (2000). Portanto, foi possível identificar as conexões causais entre as leis migratórias argentina e uruguaia, sendo que a primeira foi uma referência para a segunda.

Em um segundo momento, realizou-se a análise de conteúdo das leis nacionais. Para tal, foram estabelecidas categorias para verificação das possibilidades de similaridades entre as leis e programas nacionais migratórios e as decisões do Mercosul, em especial os Acordos de Residência do Mercosul.

Foi investigado o impacto do Mercosul nas Leis migratórias de Argentina, Uruguai, no PL migratório brasileiro de 2015 e na lei migratória do Paraguai de 1996, a

⁹² Tradução livre do original: “Nosotros hemos implementado un decreto de normalización migratoria aquí en Paraguay como el Programa Patria Grande de la Argentina [...]”. Asimismo, se proponen comenzar acciones para documentar a estudiantes de las universidades privadas, donde hay muchos extranjeros “ilegales”, especialmente brasileños [...]”.

partir da comparação do conteúdo destas leis em alguns eixos, quais sejam: categorias e requisitos de admissão, direito ao trabalho, direito à educação, direito à saúde e direitos políticos. No caso argentino concluiu-se que a lei argentina foi referência para os Acordos de Residência, que foram impulsionados pela Argentina. No caso uruguaio e brasileiro, foi verificada a relevante influência do AR do Mercosul nas leis nacionais, a partir da emulação do conteúdo desse documento. O Uruguai transferiu políticas da Argentina, o que também ocorreu no caso do PL brasileiro.

Após, passou-se à investigação em profundidade dos elementos e resultados do Programa argentino de regularização migratória de nacionais do Mercosul, Programa “Pátria Grande”, que foi pioneiro na temática da concessão de residência a cidadãos mercosulinos, com 400 mil residências outorgadas. Concluiu-se que este programa foi pautado pelos AR, porém atrelou-se ao protagonismo da Argentina no tema, cujas razões já foram exploradas na tese. Depois, foram apresentados os programas de regularização brasileiro, com a Lei de Anistia de 2009, inspirada no AR e o Trâmite Mercosul, que passou a ser aplicado em 2009, após a ratificação do AR. No Uruguai, o Trâmite foi aplicado em 2008 e em 2014 foi aprovada a Lei Nº. 19.254, que facilitava a residência definitiva no Uruguai para os nacionais do Mercosul e Estados-Partes, sendo estendida para cônjuges, irmãos, pais e netos de nacionais destes países. A partir de 2009, o Paraguai implementou o “Programa de Regularização Migratória e Implementação do Acordo Mercosul”, concedendo residência aos cidadãos do bloco. Na comparação entre os programas de regularização dos quatro Estados, ficou evidente a transferência de políticas tanto do Programa “Pátria Grande” argentino quanto dos AR.

Essas correspondências entre as leis argentina e uruguaia e entre os procedimentos de regularização definidos pelos Acordos de Residência são fortes indicativos da transferência de política, contudo, tornou-se necessário um maior aprofundamento para atestar esse pressuposto, que será feito no próximo capítulo. Revelou-se neste capítulo que, embora tenha acontecido transferência, atestada pelas entrevistas, depoimentos, memórias de reuniões, estas ocorreram, sobretudo, fora do Mercosul, em seminários, congressos e nas reuniões da Conferência Migratória Sul-Americana, incentivadas pela Organização Internacional de Migrações (OIM) e por atores da sociedade civil (ONGs engajadas com a questão migratória).

8 APLICAÇÃO DA TEORIA DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS NO MERCOSUL NO CASO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DE ARGENTINA BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI

No capítulo sete, foi possível verificar que o Mercosul é um espaço importante e que muitas alterações na legislação foram provocadas pelo Mercosul. Porém, o bloco não é o elemento decisivo para as mudanças políticas e para explicar o processo de transferência. Neste capítulo final, nos propomos a discutir o papel concreto do Mercosul no processo de difusão e transferência de ideias e conhecimentos sobre políticas, por meio da mensuração do impacto dos Acordos de Residência do Mercosul nas decisões nacionais. O propósito é qualificar o papel do Mercosul, identificando como os Estados se valem das arenas do Mercosul, com base em entrevistas e questionários aplicados pela autora a gestores nacionais das políticas migratórias e especialistas envolvidos no debate migratório e em demais evidências documentais. Busca-se mensurar o peso do Mercosul no processo de transferência, entendendo-o como um espaço, que provoca transbordamentos para outras arenas, a partir da formação de comunidades epistêmicas e redes de políticas.

Na primeira seção será aplicada a metodologia de Dolowitz e Marsh (2000) sobre transferência, com vistas a entender os elementos envolvidos no processo de transferência e identificar o real papel do Mercosul nesse fenômeno. Serão investigados com base em uma análise qualitativa, os seguintes elementos da teoria de transferência migratória no Mercosul: i) motivações da transferência em cada Estado; ii) atores da transferência; iii) origem da transferência; iv) grau de transferência; v) elementos transferidos; vi) evidências de transferência; vii) restrições à transferência e viii) quais fatores contribuem para o fracasso ou o sucesso da política transferida.

8.1 MOTIVAÇÕES PARA A TRANSFERÊNCIA MIGRATÓRIA NO MERCOSUL

Nesta subseção, revela-se imprescindível identificar as causas das mudanças migratórias em cada Estado-membro, com o intuito de determinar a relevância do Mercosul e de outros motivadores na política migratória de cada país. Esta categoria refere-se à primeira pergunta elaborada por Dolowitz e Marsh (2000): “Por que os atores se engajaram na transferência de políticas públicas?”

Foram tipificadas as categorias de motivações que induziram os Estados do Mercosul a se engajar no processo de transferência de políticas migratórias, que foram separadas em: sociais, econômicas e demanda externa. Dentro da questão social, foi identificada a pressão exercida pelos atores da sociedade civil para as reformas migratórias, bem como o envolvimento de certos gestores de política, senadores, deputados e ministros no processo, especialmente no caso argentino e uruguaio e, mais recentemente, no caso brasileiro.

Na Argentina, embora a lei Giustiniani tenha sido gestada antes da assinatura dos Acordos de Residência, a reforma na lei foi possível dentro de um contexto ideológico proporcionado pelo Mercosul, conforme afirma García (2010). Ademais, considera-se que a Argentina modificou a sua lei para atender a acordos internacionais firmados em matéria de direitos humanos e mobilidade de pessoas (GARCÍA, 2010). O ministro Jorge Taiana destacou que (citado por GARCÍA, 2010, p.120): “Desde que assumiu a presidência da nação em 25 de maio de 2003, o Presidente Kirchner promoveu a recuperação e a reafirmação daqueles princípios sobre os quais se fundamentou historicamente a política externa argentina”, quais sejam: “[...] o respeito e a promoção dos direitos humanos e da democracia”, com ênfase sobre “[...] o aprofundamento do Mercosul”. Assim, a partir de sua entrada no governo, as ações passaram a ser guiadas por essa lógica de estreitamento do Mercosul e garantia dos direitos humanos dos nacionais do Mercosul.⁹³

No Uruguai, como já observado, a ex-Ministra do Interior Deisy Tourné participou do FEM e foi posteriormente uma das gestoras da Lei migratória uruguaia de 2008. Sobre a mudança da lei migratória uruguaia, essa se deu, segundo Novick (2008), pelo forte trabalho desempenhado pela coalizão de partidos “Frente Amplio”⁹⁴ na alteração do paradigma migratório, a partir da eleição do presidente Tabaré Vázquez no país em 2004. Neste momento, o Estado passou a desempenhar um papel central na gestão da questão migratória, sobretudo, no stema dos emigrantes uruguaioes no exterior, os quais são entendidos como distintos dos demais fluxos da América Latina. A preocupação que

⁹³ Tradução livre do original: “dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes”. El ministro Jorge Taiana afirmaba que “desde que asumió la presidencia de la Nación el 25 de mayo de 2003, el Presidente Kirchner promovió “la recuperación y reafirmación de aquellos principios sobre los cuales se fundamentó históricamente la política exterior argentina”; “el respeto y la promoción de los derechos humanos y la democracia”, “política de estado tanto en el ámbito interno como una constante de su política exterior”, con énfasis también en “la profundización de la integración regional, el MERCOSUR”.

⁹⁴ O Frente Amplio ou Frente Ampla é uma coalização eleitoral composta por vários partidos políticos de centro-esquerda fundada no Uruguai em 1971, antes do golpe militar no país.

motivou a alteração da lei foi essencialmente em administrar o fluxo de emigrados uruguaios, especialmente a emigração de pessoas qualificadas, o que permite uma expansão da dependência externa do país. Assim, era necessário desenvolver medidas para incentivar o retorno desses uruguaios ao seu país de origem. Porém, o tema do Mercosul permeou os debates sobre a nova lei, especialmente para assegurar melhores direitos aos uruguaios que migram, sobretudo para Argentina e Brasil.

Segundo Cernadas (2011) e Nicolao (2015, p. 13), tanto a lei argentina quanto a uruguaia representam uma resposta às pressões de uma rede heterogênea de organismos da sociedade civil, como sindicatos, organismos de direitos humanos, organizações religiosas, acadêmicos, entre outros.

Na categoria motivacional econômica, definiu-se a ideia da busca por inserção do migrante no mercado, a partir da concessão de residência que o retiraria da ilegalidade e o tornaria um contribuinte do Estado. No caso argentino, segundo Bravo (2012), a Argentina entende a entrada de imigrantes como uma forma de atrair mão de obra para seu país em áreas em que não competem com a mão de obra local e em que há vagas não preenchidas, como construção, agricultura e serviços.

Na categoria demanda externa, inclui-se o papel exercido pelas organizações internacionais que tratam do tema migratório como a ONU e suas agências, dentre elas a OIM e o ACNUR, pelas organizações de caráter regional, a exemplo da União Europeia, e, em maior medida, do Mercosul. Um dos fatores atrelados à demanda externa por alterações migratórias foi a transição observada no paradigma migratório em âmbito internacional, construída pela ONU e difundida pela OIM e pelo Mercosul na região.

Referente ao Mercosul, resulta provável que os atores tenham se engajado na transferência de políticas de migração para se adequarem aos acordos de residência do Mercosul, conforme foi observado no caso do Brasil, confirmado pela entrevista realizada com o Presidente do CNIg, Paulo Sérgio de Almeida.

Ademais, verifica-se, nos casos do Uruguai e do Brasil, que houve modificações nas leis referentes ao Mercosul, ao inserirem a categoria de nacional do Mercosul nas suas leis nacionais (No caso do Brasil, no PL 2516/2015). Argumenta-se que as discussões dentro dos espaços do Mercosul, como o FEM e o SGT N°. 10, causaram as mudanças nas leis nacionais e também induziram ao processo de transferência.

Jorge Muiño (2016, s.p.), Diretor Consular do Ministério das Relações Exteriores uruguaio, afirmou que a lei migratória uruguaia, N° 18.250:

[...] é um degrau mais para chegar à integração regional, na qual se internacionaliza os acordos firmados ao nível do Mercosul (Lei de Residência MERCOSUL), mas sobretudo, é a consolidação de ratificar energicamente e com força legal a Convenção internacional dos Trabalhadores Migrantes e suas famílias.

Assim, a causa mais importante para a transferência no Uruguai foi a demanda externa, advinda de compromissos internacionais e, em menor grau, do Mercosul. Houve baixa participação da sociedade civil uruguaia no processo de construção da Lei 18.250, diferentemente da formulação da lei argentina e do PL migratório brasileiro, conforme comprovado em entrevistas com atores da sociedade civil brasileira e argentina.

O QUADRO 15 e o QUADRO 16 sintetizam as causas de envolvimento com a transferência migratória em cada Estado do Mercosul.

QUADRO 15 - MOTIVAÇÕES PARA AS TRANSFERÊNCIAS MIGRATÓRIAS

Estado-membro	Motivações para as transferências migratórias
Argentina	Pressão da sociedade civil (social) Objetivo de ser um líder na questão e difundir a abordagem migratória baseada em direitos (política) Quadro político favorável (senadores e Diretor Nacional de Migração) (política) Regularização migratória com fins de arrecadação tributária e atração de trabalhadores(econômica) Novo paradigma migratório da ONU (demanda externa)
Brasil	Pressão da sociedade civil (social) Quadro político favorável (política) Adequação aos acordos do Mercosul e ao novo paradigma migratório (demanda externa) Novo paradigma migratório da ONU (demanda externa)
Paraguai	Pressão da sociedade civil (social, em menor grau) Adequação aos acordos do Mercosul e ao novo paradigma migratório (demanda externa) Necessidade de garantir retorno dos emigrantes (econômica) Inspiração na lei argentina e uruguaia (demanda externa)
Uruguai	Pressão da sociedade civil (social) Quadro político favorável (política) Regularização migratória com fins de arrecadação tributária e atração de trabalhadores(econômica) Adequação aos acordos do Mercosul (demanda externa) Inspiração na lei argentina (demanda externa) Novo paradigma migratório da ONU (demanda externa) Necessidade de se adequar a Convenção dos Trabalhadores migrantes e suas famílias (demanda externa)

FONTE: A autora (2017).

QUADRO 16 – MOTIVOS PARA A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO MERCOSUL

Motivos Estados	Social	Política	Econômica	Demanda Externa
Argentina	X	X	X	x
Brasil	X	X		x
Paraguai	X			x
Uruguai	X			x

FONTE: A autora (2017).

Conforme observa-se no QUADRO 16, em todos os casos a categoria demanda externa esteve presente, sendo relevante para os processos de reforma da lei e da política migratória dos Estados. Nesse sentido, com exceção da Argentina, que formulou sua Lei migratória antes da elaboração dos AR e sofreu pressão de outros organismos internacionais e, sobretudo, da sociedade civil, os outros três Estados buscaram ajustar seus ordenamentos jurídicos às demandas do Mercosul. As maiores explicações para a transferência residem em pressões sociais e externas, configurando uma transferência de política baseada na mistura, em que existem elementos voluntários (racionalidade completa) e elementos coercitivos (necessidade de adequação aos AR e ao paradigma migratório calcado em direitos).

Contudo, não é possível afirmar que o Mercosul é o fator exclusivo dessas alterações e propostas de mudança das leis migratórias nacionais, à exceção dos programas de regularização de nacionais do Mercosul, que são resultado dos AR.

A respeito da motivação dos atores em relação às reformas propostas nas Leis migratórias nacionais de Argentina e Uruguai e nos PLs migratórios brasileiro e paraguaio, considera-se que as explicações do porquê do envolvimento na transferência podem ser de ordem regional, internacional ou nacional.

A lei migratória argentina, uruguaia e o PL brasileiro, tiveram impacto do Mercosul, ou seja, foram de algum modo influenciados pelos AR e pelas discussões dentro das instituições do bloco, pois todas incluíram o critério da nacionalidade mercosulina. Existe uma proposta de mudança da Lei migratória Paraguai, em discussão no Congresso paraguaio desde agosto de 2016, quando foi apresentado o Projeto de Lei migratória, que sequer menciona o Mercosul.

Segundo Dolowitz e Marsh (2000), a transferência pode ser voluntária, mista ou coercitiva. No caso da questão migratória, pressupõe-se que é realizada voluntariamente, baseada na concepção de racionalidade perfeita. Os fatores que mais se destacam são os

regionais, associados aos debates dentro dos organismos do Mercosul, aos contatos com os formuladores de política pública argentina e à adaptação aos AR. Ademais, outro motivo do engajamento com a transferência é a maior ênfase no paradigma migratório humanista, o que é disseminado dentro dos fóruns do Mercosul e relaciona-se, também, a uma pressão internacional.

Os fatores nacionais são a pressão realizada pela sociedade civil organizada, corporificada nas Organizações Não Governamentais defensoras dos direitos dos imigrantes.

Em relação aos programas de regularização migratória, todos os países se envolveram na transferência de política para se adequarem ao Mercosul, configurando uma transferência voluntária, tendo como causas a busca pela harmonização dos trâmites migratórios nacionais, conforme indicado pela análise das atas do FEM⁹⁵.

A transferência, na maioria dos casos, foi voluntária, pois o Mercosul não tem caráter supranacional. Contudo, houve pressões nacionais e internacionais, embora pequenas, o que pode ser classificado como uma transferência mista (intermediária entre a voluntária e a coercitiva). Assim, os quatro países tiveram um impacto do Mercosul, mesmo que limitado, em sua política migratória em relação à motivação da transferência.

8.2 ATORES ENVOLVIDOS NA TRANSFERÊNCIA E ORIGEM DA TRANSFERÊNCIA

Segundo Dolowitz e Marsh (2000), identificar os atores envolvidos e a origem dessa transferência revela-se fundamental para compreender a relevância do Mercosul no processo de transferência. Para tanto, é considerado que os atores engajados para a transferência foram os atores do Executivo e do Legislativo, bem como agentes da sociedade civil, ONGs e associações de imigrantes e instituições acadêmicas. Em menor medida, houve um envolvimento de atores do Mercosul. Na sequência, serão indicados os atores envolvidos na formulação da política migratória de cada Estado.

A elaboração da Lei migratória argentina de 2002 foi realizada com participação ativa da sociedade civil, conforme indica um relatório de 2002 do Centro de Estudos Legais e Sociais, CELS, uma organização não governamental argentina com propósito de assegurar os direitos humanos dos cidadãos. O relatório apontou a problemática da ampla

⁹⁵ Essa análise foi realizada no capítulo 3 da presente tese.

emigração de argentinos consequente da crise econômica que assolou o país (GARCÍA, 2010, p. 45). Nesse sentido, García defende que a lei Giustiniani foi resultado de um longo processo de debate entre uma variedade de atores, dos poderes Executivo e Legislativo e da sociedade civil. Para ilustrar, ocorreu um seminário sobre o tema em dezembro de 2000 e uma audiência pública em 26 de setembro de 2002 (GARCÍA, 2010, p. 52).

A pesquisadora especialista em migrações e Mercosul, Vanina Modolo (2016), defendeu em entrevista, que houve envolvimento de distintos atores da sociedade civil. Foram realizados, segundo ela, diversas mesas de diálogos e audiências públicas nas quais foram discutidos os artigos da Lei. Contudo, Modolo (2016) destacou que não houve envolvimento direto de representantes do Mercosul ou Estados-membros, revelando que a importância do Mercosul na alteração da lei argentina foi menor do que no Uruguai e no Brasil. A lei migratória uruguaia foi formulada, segundo as entrevistas de Prieto (2016), Koolhaas (2006) e Muiño (2016), com participação da sociedade civil, especialmente a ONG *Idas y vueltas*.

No caso do PL brasileiro, muitos dos membros da comissão de especialistas responsável pela formulação da lei são atores com contato com o Mercosul, a exemplo de Deisy de Freitas Lima Ventura e Rossana Rocha Reis, que são pesquisadoras da temática migratória e possuem artigos e estudos a respeito da relevância do Mercosul no tema e Paulo Illes que é coordenador executivo do Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante⁹⁶. Em 2012, Ventura e Illes argumentaram que:

O Mercosul tem constituído um espaço fundamental para que um novo paradigma de política migratória seja construído na região”. Entre outros, o “Acordo Mercosul sobre residência para nacionais dos Estados partes do Mercosul e do Mercosul, Bolívia e Chile”,⁶ ao qual recentemente aderiu também o Peru, tem beneficiado centenas de migrantes, podendo ser o germe de uma futura cidadania sul-americana. (VENTURA; ILLES, 2012, s.p)

Novick (2010, p. 21) defende que “A nova política migratória argentina se ‘desnacionaliza’ através de duas visões: aceitação e recepção do princípio estabelecido pelas normas internacionais de considerar o direito a migrar como um direito humano essencial, circunstância que limita a autonomia e poder do Estado”⁹⁷. Assim, a concepção

⁹⁶ Em 2010, Deisy Ventura publicou o artigo “Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração?”, com Paulo Illes (também membro da Comissão), no qual tratam da lei migratória brasileira e do papel do Mercosul na construção de uma cidadania regional.

⁹⁷ Tradução livre do original: “La nueva política migratoria argentina se ‘desnacionaliza’ a través de dos visiones: aceptación y recepción del principio establecido por las normas internacionales de considerar el derecho a migrar como un derecho humano esencial, circunstancia que limita la autonomía y poder del Estado”.

que predomina na lei migratória argentina, com uma abordagem humanista da imigração, não é uma inovação argentina, mas a corporificação de compromissos externos realizados no âmbito da ONU e da OIM. Embora não seja criada pela Argentina, este é um dos únicos países do mundo que tem essa política institucionalizada, tendo padrões de concessão de direitos mais altos dos que os definidos internacionalmente (CETRA, 2016).

O Mercosul assinou, em 2015, um Memorando de entendimento com a Organização Internacional de Migrações (OIM) que demonstra o contato do Mercosul com outras organizações internacionais, que podem fornecer ferramentas importantes para a promoção da transferência. No momento da assinatura do Acordo, o representante da OIM no Mercosul afirmou que a OIM trabalhava para fortalecer as capacidades técnicas dos governos da região no tema, sendo uma importante fonte de inspiração em termos de modelos migratórios (OIM, 2015).

Após a análise, observou-se que os atores envolvidos na transferência de ideias da Lei migratória da Argentina e do Programa “Pátria Grande” foram, no caso do Brasil, do Uruguai e do Paraguai, comunidades epistêmicas de *experts* na questão migratória, atores que haviam participado do FEM e de seminários sobre migração e, também, a sociedade civil.

O PL 2616/2015, segundo Granja, que foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 6 de dezembro de 2016 e encaminhado ao Senado, foi elaborado a partir do Anteprojeto de Lei formulado pela Comissão de Especialistas que, posteriormente, foi apresentado no Senado por Aloysio Nunes. Em relação ao envolvimento da sociedade civil, segundo Granja (2016, s.p.), “O debate público aconteceu, mas foi limitado e bastante tutelado”. Granja (2016) destacou que havia consciência de que o tema não podia ser mantido sob tutela, sem envolvimento do público, sendo realizadas uma série de consultas públicas e audiências sobre o tema, que reuniam grupos contrários à concessão de mais direitos aos imigrantes e grupos defensores dos interesses dos imigrantes.

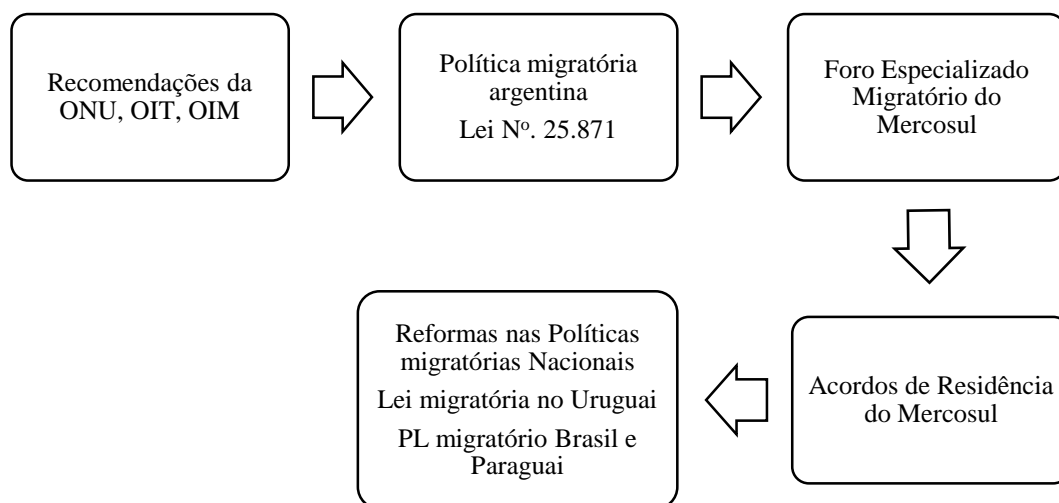
8.3 ORIGEM DA TRANSFERÊNCIA

Referente à origem, isto é, de onde foram extraídas as lições da política, foram elencados duas possíveis origens: i) dos Estados-Partes do Mercosul, que difundiram suas políticas e programas no bloco, como foi o caso da política argentina; ii) ou das próprias decisões do Mercosul, a exemplo dos Acordos de Residência. Para definir de onde

partiram as lições para a transferência, resulta fundamental indicar as diferentes etapas de transferência que foram verificadas.

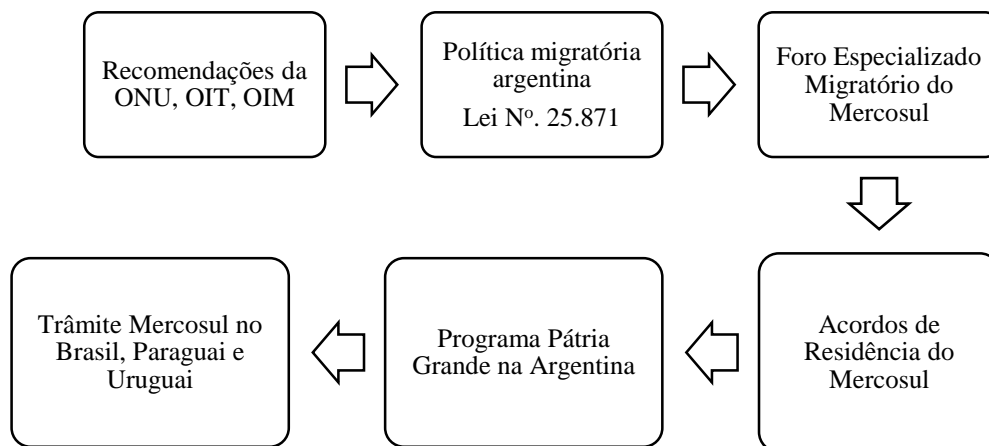
Sobre o peso do Mercosul na nova lei migratória argentina, para Novick (2010, p. 22) os Acordos de Residência deixaram marcas que impactaram na legislação migratória de Argentina e Brasil. Assim, não podemos afirmar que a construção desse novo marco migratório nacional não sofreu interferência de decisões e debates realizados nas instituições comunitárias. Ademais, a nova lei argentina incorporou o Mercosul e forneceu privilégios aos nacionais dos países parte. Assim, a origem da transferência é múltipla, partindo de Tratados Internacionais para as políticas argentinas, conforme FIGURA 2.

FIGURA 2 – FLUXOGRAMA DA ORIGEM DA TRANSFERÊNCIA DAS LEIS MIGRATÓRIAS NO MERCOSUL



FONTE: A autora (2017).

FIGURA 3 – FLUXOGRAMA DA ORIGEM DA TRANSFERÊNCIA DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA NO MERCOSUL



FONTE: A autora (2017).

Após a formulação do projeto de lei migratória, a Argentina apresentou um projeto do Acordo de Residência no FEM, que representava a busca pelo protagonismo no bloco no tema. Esse projeto foi resultado de esforços da Argentina para avançar o tema no bloco. Antecedentes deste documento foram os acordos migratórios da Argentina com Bolívia, Paraguai e Peru, assinados na década de 1990, importantes países de origem de imigrantes. Esses tratados, mesmo que sem serem exitosos, foram importantes precursores dos Acordos de Residência do Mercosul, comprovando o papel proeminente da Argentina na questão (NOVICK, 2010, p. 23). A OIM também esteve presente nas reuniões do FEM e auxilia, sobremaneira, os Estados em suas reformas de leis nacionais, sendo um importante ator envolvido na transferência.

Em um primeiro momento, houve uma busca por referências internacionais e por adequação a padrões e compromissos internacionais na lei migratória argentina, especialmente os Tratados no seio da ONU. Assim, na primeira etapa, a Argentina se inspirou no modelo de outros países e nas Nações Unidas, sendo esse o primeiro estágio da transferência de política migratória na região, conforme FIGURA 2.

Na sequência, a Argentina apresentou a sua nova lei e seus programas destinados a normalizar a documentação de cidadãos do Mercosul como referência. Conforme aponta Novick (2010, p. 21): “O governo enfatiza o êxito da iniciativa e a exhibe como um modelo na América Latina”⁹⁸. O espaço para que isso fosse exibido foi o Mercosul e seus

⁹⁸ Tradução livre do original: “El gobierno enfatiza el éxito de la iniciativa y lo exhibe como um modelo en América Latina”.

fóruns de discussão, assim como os encontros da ONU sobre o tema e demais fóruns regionais. Na próxima, etapa os Estados do Mercosul transferiram políticas e programas da Argentina, em diversos encontros, bem como nos espaços comuns do Mercosul, com ênfase no FEM. Primeiramente, o Uruguai transferiu elementos da lei migratória argentina e, posteriormente, como já apontado, o Brasil, o Uruguai e o Paraguai emularam elementos do Programa “Pátria Grande” argentino para seus programas nacionais de normalização documentária, conforme FIGURA 3.

A Lei migratória argentina foi elaborada por agentes que tiveram contato com o Comitê Especializado Migratório da RMI. O Diretor da DNM naquele momento, Roig (do governo Duhalde) afirmou que era fundamental uma política migratória que considerasse o Mercosul, destacando que as “políticas migratórias resultam ineficazes se não complementam o marco de integração no qual estão comprometidos os países”⁹⁹. Dessa forma, pelo fato deste diretor ter participado das reuniões e em função da Argentina ser a proponente dos AR, argumenta-se que a Argentina exerceu influência e promoveu a difusão de sua política migratória nacional (NOVICK, 2010).

No caso uruguaio, um estudo de Novick (2012), que entrevistou alguns formuladores da política migratória, entre eles a presidente da Câmara de Deputados quando da aprovação da Lei migratória Nº 18.250, demonstrou que o Mercosul teve impacto fundamental na lei nacional, pois para esta, no Uruguai, a experiência integradora é muito valorizada. A legisladora afirmou na entrevista que

A livre circulação é uma temática que está assumida institucionalmente no Mercosul e nós fortalecemos muitos espaços políticos, como a Conferência Sul-Americana de Migrações [...], em algumas coisas somos um país pequeno, a escala nos permite ter criatividade, e isso nos possibilita liderar alguns processos como o fortalecimento político desta Conferência. (citado por NOVICK, 2012, p. 101)¹⁰⁰

Porém, foi observado nos debates da Comissão de População que elaborou a nova lei no Uruguai que os senadores argumentavam que a maior explicação para a transição na lei era a necessidade de respeitar compromissos externos, na ONU, na OIT e na OIM. A mudança de governo, com a entrada do Frente Amplio, colocou novos atores

⁹⁹ Tradução livre do original: “políticas migratorias resultan ineficaces si no contemplan el marco de integración en el que están comprometidos los países”.

¹⁰⁰ Tradução livre do original: “...la libre circulación es una temática que está asumida institucionalmente en el Mercosur. Nosotros hemos fortalecido muchos espacios políticos, como la Conferencia Sudamericana de Migraciones [...] en algunas 14 cosas somos un país chico, la escala nos permite tener creatividad, y eso nos possibilita liderar algunos procesos como el fortalecimiento político de la Conferencia”.

no processo, mais propensos a adotar uma política migratória baseada em direitos, bem como houve uma pressão da sociedade civil para modificação da lei uruguaia. Ademais, o debate interno sobre a expansão do número de emigrantes foi determinante para acentuar a necessidade de alteração da lei.

Constatou-se que, no caso das leis migratórias do Uruguai e do Brasil (PL 2516/15) as lições foram tiradas do Mercosul e de seus países membros, sendo a Argentina o Estado de origem e o Mercosul, em alguns casos, como no caso da transferência do Programa “Pátria Grande”, o fórum. Isso fica mais evidente no caso da lei migratória uruguaia, na qual observaram-se cópias e emulações do conteúdo da lei argentina, mas fica claro também no Projeto de Lei de Migrações brasileiro, que adota perspectivas semelhantes aos AR e à lei nacional argentina. Contudo, outros atores foram responsáveis por fornecer ideias e conhecimentos, especialmente a sociedade civil, os partidos políticos e as comunidades epistêmicas. Ademais, houve impacto de outros organismos internacionais, que contribuíram para as alterações nas leis, como a OIM.

Outros espaços se tornaram importantes para a transferência de políticas, como a Conferência Sul-Americana de Migrações e os encontros da OIM. Um desses encontros importantes é o Curso Interamericano sobre Migrações Internacionais da OIM, que conta com a participação de 16 países da América Latina e do Caribe. Desde 2014, esse curso é realizado na Argentina anualmente, provando o protagonismo desse país na questão. O objetivo do curso, “[...] que atrai oficiais do governo, acadêmicos e servidores civis internacionais, é também o de foro de trocas de informações e melhores práticas em política migratória e programas no Hemisfério Ocidental.” (OIM, 2016, s.p.). No ano de 2016 foi realizada a 38^a edição do curso, que já capacitou mais de 800 funcionários que trabalham diretamente com o tema das migrações. Participaram, como expositores, especialistas da OIM, do ACNUR e demais órgãos.

Na inauguração do evento, que ocorreu em agosto de 2016 e durou 11 dias, Diego Beltrand, Diretor Geral Regional da OIM para a América do Sul afirmou que:

Em um contexto mundial muito difícil para os migrantes, a América Latina e o Caribe atingiram importantes avanços na promoção da mobilidade no contexto da integração regional, com ênfase no enfoque de direitos humanos em relação a migração, assim como a modernização das leis de migração e os marcos institucionais. (OIM, 2016, s.p.)

Patarra e Fernandes (2011, p. 9) argumentaram que o CNIg brasileiro teve papel central na assinatura e ratificação dos AR. O CNIg participa ativamente da rede de troca

de experiências, assim como as Direções Nacionais de Migração de Argentina, Paraguai e Uruguai, funcionando como agentes centrais no processo de difusão de políticas migratórias entre os Estados-Partes do Mercosul.

Em 2008, o CNIg realizou o evento denominado “Seminário Migrações e Mercosul”, no qual foram debatidos vários temas e foi destacada a necessidade do Paraguai aprovar o AR, o qual foi um momento de troca de experiências migratórias e transferência de políticas. Vários representantes do Mercosul participaram deste evento - como os funcionários do Observatório de Direitos Humanos do Mercosul, Paulo Abraão e João Guilherme Granja, ex-diretor do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça.

Os atores que participaram de discussões dentro do Mercosul se revelaram fundamentais na inserção do elemento Mercosul nas leis migratórias nacionais. Dessa forma, o bloco desempenhou um papel na transferência de políticas migratórias, embora não tenha sido o único ator, ou o espaço dessa transferência.

8.4 ELEMENTOS TRANSFERIDOS

O terceiro questionamento: “O que foi transferido?”, referente aos elementos envolvidos na transferência envolve ideias, programas e modelos de políticas migratórias. As ideias transferidas foram mais facilmente identificadas no processo. Essas ideias podem ser classificadas em 3 tipos: referente às definições de imigrante, aos procedimentos de regularização e à recepção e aos direitos concedidos. Dentro da categoria definição, situam-se dois pontos: a concepção de cidadão do Mercosul e a lógica do reconhecimento do imigrante e do emigrante. Em termos de procedimento, as ideias se subdividiam da seguinte forma: referentes às categorias de residência, ao tempo para aceder à residência, aos documentos exigidos no trâmite e aos valores aplicados. Por fim, em relação aos direitos, as subcategorias foram igualdade de direitos, quais sejam: educação, trabalho e saúde.

No que tange ao que foi transferido do Mercosul, o modelo de Dolowitz e Marsh (2000) sugere a necessidade de destacar os seguintes elementos: i) políticas - que envolvem ideias, as quais são pressupostos, abordagens, visões de mundo, entendimentos coletivos e princípios; instrumentos, que são ferramentas utilizadas para atingir um determinado fim na política; objetivos, que são os propósitos buscados em relação aos resultados do desenvolvimento de uma política; e o modelo da política, que é o desenho

instrucional adotado, ii) programas, que são um conjunto de ações organizadas com vistas a atuar em uma temática específica da migração, tal como o programa de regularização “Pátria Grande” e lições negativas, associadas à ideia de não implementar uma política malsucedida em outro contexto.

Observou-se especialmente a transferência de ideias e, em menor medida, de programas (o programa de regularização migratória, por exemplo) e a ausência de modelos de políticas nos AR. As ideias presentes nos AR e na lei migratória argentina, e que foram transferidas para as Leis nacionais dos outros países referentes a direitos, foram: de um tratamento igualitário dos imigrantes e de concessão de direitos humanos, como acesso à saúde, à educação e ao emprego. Essas ideias apareceram nas normas nacionais de Argentina, do Brasil (neste caso, no PL 2516/2015) e do Uruguai e em menor medida, do Paraguai. Porém, o Paraguai desenvolveu programas de regularização de nacionais do Mercosul que revelam uma mudança nas ideias a respeito da migração, bem como apresentou, em 2016, um novo Projeto de Lei migratória.

Os elementos transferidos, nos quatro casos, foram tirados do próprio Mercosul e sua normativa (AR) ou dos Estados-membros, como é o caso do Uruguai que copiou a Lei migratória argentina (como comprovado no capítulo sete) e do Brasil, Uruguai e Paraguai que se inspiraram no Programa “Pátria Grande” argentino para formular seus programas nacionais voltados à concessão de residência aos nacionais do Mercosul, conforme verificado no QUADRO 17. Essa conclusão se baseou no componente dos Programas de regularização migratória de Brasil, Paraguai e Uruguai, que adotaram os mesmos critérios para concessão de residência que os propostos pelos AR, como foi observado no capítulo 7, bem como exigiam os mesmos documentos, com algumas exceções.

Pode-se dizer então que houve transferência de ideias migratórias e houve a incorporação, pelos Estados-membros analisados aqui, de um novo paradigma. Os Estados transitaram de um paradigma criminalizador da migração, para uma perspectiva humanitária, na qual o migrante é considerado um indivíduo com os mesmos direitos que os nacionais, pois contribui com a sociedade, pagando impostos e exercendo atividade profissional. A lógica inclusiva, verificada na política migratória argentina e também nos AR propostos pela Argentina, foi emulada para a Lei migratória nacional do Uruguai e para o Projeto de Lei formulado em 2015, no Brasil. A única ideia não transferida pela Argentina ao Mercosul foi a lógica de concessão de direitos políticos aos estrangeiros, o que tampouco aparece no Projeto de Lei brasileiro ou na Lei uruguaia.

QUADRO 17 – ELEMENTOS TRANSFERIDOS EM CADA NÍVEL

	Sistema Internacional => Argentina	Argentina=> Mercosul	Mercosul => Estados-membros	Argentina=> Estados-membros
Cidadão do Mercosul		X	X	X
Lógica emigrante e imigrante	X	X	X	X
Tempo de concessão		X	X	
Categorias de residência	X	X	X	
Igualdade de direitos	X	X	X	X
Educação e saúde	X	X	X	X
Trabalho	X	X	X	X
Direitos políticos	X			
Acesso à justiça	X	X		X
Envolvimento da sociedade civil				X

FONTE: A autora (2017).

Além das ideias transferidas, ocorreu a transferência de um Programa, que é parte das políticas públicas nacionais. Em seção anterior, foi demonstrada a inspiração que o Programa “Pátria Grande” argentino exerceu em termos de normalização documentária, que foi, posteriormente, transferido para Uruguai, Paraguai e Brasil, que passaram a adotar trâmites de regularização semelhantes ao “Pátria Grande”.

Observou-se, a partir das entrevistas com Baraldi (2016), Maia (2016), Cetra (2016) e Cernadas (2016), que os atores da sociedade civil argentina foram importantes no processo de transferência.

8.5 GRAU DE TRANSFERÊNCIA MIGRATÓRIA

A respeito do grau de transferência experimentado por cada país, adotam-se as categorias propostas por Dolowitz e Marsh (2000): i) Cópia, quando o conteúdo da política transferida é idêntico; ii) emulação, quando existem elementos semelhantes, mas transferem-se, sobretudo, ideias; iii) síntese, quando algumas políticas são combinadas e cria-se uma terceira; e iv) inspiração, quando existem mudanças institucionais com resultados diferentes da política original. No caso do Mercosul em termos migratórios considera-se menos provável a cópia, pois cada país possui seus condicionantes domésticos específicos. A emulação e a inspiração são mais prováveis, pois a

transferência de ideias ocorre mais do que de políticas e modelos. Contudo, em geral os resultados e a implementação são diferenciados. A síntese de políticas tem uma probabilidade moderada, devido ao fato dos países se inspirarem mais em um modelo de política do que na combinação de várias políticas. Em geral, observaram-se emulações do texto dos AR. Entre a política argentina e uruguaia, houve cópias e emulações na mesma proporção, o que já foi demonstrado na tese, no capítulo sete.

O Uruguai não apenas emulou a política dos AR, como copiou uma série de elementos da Lei migratória argentina. Por sua vez, o PL brasileiro apresenta um conteúdo bastante variado em relação às leis do Uruguai e da Argentina, além de não emular elementos da política dos AR. Verificou-se uma participação menor do Mercosul na formulação do PL migratório brasileiro 2516/15, que foi inspirada pelos AR e pelas leis de Argentina e Uruguai, especialmente nos artigos que se referem à concessão de direitos amplos aos imigrantes, conforme entrevista concedida por Maia (2016) e Granja (2016).

Em relação ao que foi transferido, foi possível verificar que entre os quatro países quase todos transferiram partes da política, como: os programas (todos os países implementaram a normalização documentária, prevista nos AR) e os objetivos de promover uma política migratória mais voltada aos direitos humanos do imigrante mercosulino, concedendo direitos amplos de educação, saúde, moradia, em pé de igualdade com os nacionais, que também foram difundidos dos AR para as Leis nacionais, conforme observa-se no QUADRO 16. As ideias dos AR foram compartilhadas entre os quatro países. Por sua vez, os instrumentos da política, de diferenciação do imigrante do Mercosul, também foram copiados pelos países que passaram a aplicar um trâmite específico para concessão de residência para os nacionais do Mercosul. O único elemento não difundido foi o modelo da política previsto nos AR, que foi implementado de modo distinto em cada país, com diferentes resultados.

8.6 RESTRIÇÕES E INCENTIVOS À TRANSFERÊNCIA MIGRATÓRIA NO MERCOSUL

No que tange aos aspectos que dificultaram a transferência, ou seja, os fatores que representam desafios ou constrangimentos ao processo de transferência, os elementos observados foram: i) inconsistências políticas domésticas; ii) avanço lento da agenda migratória, por ter sido entendida em muitos países como uma questão de segurança; iii) problemas vinculados ao Mercosul, como a excessiva ênfase intergovernamental e a

fragilidade das instituições em termos de imposição de suas decisões; iv) e os contatos menos frequentes entre os gestores das políticas nacionais e os formuladores destas políticas.

Com relação aos constrangimentos impostos à transferência de políticas, verificou-se que o Mercosul não representou um grande empecilho aos Estados, pois os desafios estiveram ligados, em maior medida, à dimensão doméstica. Assim, os elementos que contribuíram para gerar obstáculos na transferência, no caso de Argentina e Uruguai, referiam-se à implementação nacional da política e à dificuldade em conceder os amplos direitos garantidos pelas leis nacionais, conforme defende Modolo (2014). No caso do Brasil, a ausência de uma política migratória nacional é fruto de problemas nacionais e da incapacidade do Legislativo e do Executivo de atender aos interesses dos imigrantes. Porém, a pouca capacidade de imposição das normas do Mercosul foi um elemento que impediu o maior sucesso da transferência, o que se observou igualmente no caso do Paraguai. Ao final deste capítulo, serão explorados os fatores que impedem o sucesso da transferência, que estão associados às restrições do processo de integração ou às dinâmicas nacionais de cada Estado.

8.7 EVIDÊNCIAS DA TRANSFERÊNCIA

Os documentos que evidenciam a transferência de política migratória mediada pelo Mercosul são: a mídia, os relatórios, as conferências, as atas de encontros e as declarações dos atores envolvidos. No caso analisado, os principais indícios são as correspondências nas políticas e programas migratórios domésticos, as atas das reuniões do FEM e do SGT 10¹⁰¹, alguns comunicados na mídia, relatórios e declarações e entrevistas com atores-chaves envolvidos no processo de transferência.

Observou-se, especialmente no caso argentino, que é um grande proponente de políticas e agente exportador, que os documentos do Mercosul, como as atas do FEM e do SGT 10, demonstraram a relevância do Mercosul como espaço difusor de normas. No caso do Brasil e do Paraguai, esses documentos foram menos eficazes na comprovação da transferência. Em todos os casos, o conteúdo dos AR e das leis nacionais, PLs e programas foram fundamentais para demonstrar a transferência de ideias e políticas entre os países, através do Mercosul.

¹⁰¹ Analisadas nos capítulos 3 e 4.

As atas do FEM revelaram-se fontes centrais de evidências, à medida que atestavam o interesse dos Estados em transferir políticas e os contatos entre os agentes chaves. Ademais, as legislações, bem como pronunciamentos de políticos relacionados à formulação das leis e políticas migratórias, foram importantes fontes para identificar processos de transferência.

8.8 SUCESSO OU FRACASSO DA TRANSFERÊNCIA

A respeito de como a transferência conduz ao insucesso da política, segundo Dolowitz e Marsh (2000), existem três formas: a transferência desinformada, quando o país de destino não têm informações completas sobre a política; a transferência incompleta, quando elementos cruciais ao sucesso da política não foram transferidos; ou a transferência inapropriada, quando as diferenças de contexto tornam a transferência inadequada.

Pode-se entender que o Mercosul deveria estabelecer padrões mínimos de direitos e condições para o acesso do imigrante à residência, o que foi realizado. Contudo, cada país implementa a política da sua própria maneira, não tendo o Mercosul controle sobre essa implementação. O Mercosul tem uma responsabilidade no insucesso da transferência, pois suas instituições frágeis e o forte intergovernamentalismo impedem o acompanhamento e a fiscalização da implementação dos AR. Assim, o fracasso da política pode estar relacionado aos problemas do Mercosul, promovendo transferências desinformadas. Como o Mercosul não possui órgãos supranacionais, a transferência não é coercitiva, podendo ser voluntária ou mista, o que transfere aos Estados grande parte do controle sobre o processo de transferência.

Ademais, as transferências de ideias e políticas ocorrem em outros fóruns e são mediadas por outros agentes que não o Mercosul, como os atores da sociedade civil, pois, como relatado em entrevistas como a de Camila Maia e Raísa Cetra, os senadores não se informam sobre as legislações de outros países ao elaborarem projetos de lei, como ocorreu no caso do Brasil.

Podem ocorrer transferências inapropriadas, em função das diferenças de contextos migratórios, como é o caso dos fluxos migratórios do Brasil cuja importância da entrada de migrantes nacionais do Mercosul é menor do que na Argentina. Ademais, o peso da emigração é muito maior no Uruguai e no Paraguai do que na Argentina, sendo

a lei uruguaia e o projeto de lei paraguaio mais voltados a essa realidade emigratória do que a Lei argentina e o PL 2516/15 brasileiro.

Abaixo, é apresentado o QUADRO 18 com as questões propostas por Dolowitz e Marsh (2000) indicando os elementos a serem considerados na análise do processo de transferência de políticas migratórias condicionado pelo Mercosul.

QUADRO 18 – ELEMENTOS QUE IMPACTARAM A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DENTRO DO MERCOSUL

Questão	Elementos relacionados a política migratória dos Estados do Mercosul
Por que os atores se engajaram na transferência de políticas públicas?	<ul style="list-style-type: none"> - Transferência é voluntária - Fatores: regionais, internacionais e nacionais - Discussões no seio do Mercosul - Paradigma internacional humanista (também difundido pelo Mercosul) - Adaptação ao Acordo de Residência do Mercosul - Pressões nacionais da sociedade civil (coercitiva). - Contatos com a Argentina
Quais foram os atores envolvidos?	<ul style="list-style-type: none"> - Fórum Migratório do Mercosul - SGT No. 10 do GMC - Comunidade epistêmicas - Atores sociais (<i>Think Thanks</i>, consultores)
O que foi transferido dos Acordos de residência do Mercosul?	<ul style="list-style-type: none"> - Ideias - Programas - Instrumentos - Objetivos - Modelo da política - lições negativas
De onde foram tiradas as lições para a transferência?	<ul style="list-style-type: none"> - de países membros do Mercosul que difundiram suas ideias dentro do bloco (Lei Migratória Argentina de 2003; Programa Pátria Grande) - das decisões do Mercosul (os Acordos de Residência)
Qual é o grau de transferência da política pública?	<ul style="list-style-type: none"> - Cópia (baixa probabilidade) - Emulação (maior probabilidade) - Síntese (média probabilidade) - Inspiração (maior probabilidade)
O que restringiu ou facilitou o processo de transferência da política pública	<ul style="list-style-type: none"> - Inconsistências políticas - Dificuldade de avanço na agenda migratória - Dificuldades atreladas ao Mercosul (intergovernamentalismo) - Fragilidade institucional do Mercosul - Poucos contatos entre os gestores e políticos
Quais são as evidências de transferência das políticas?	<ul style="list-style-type: none"> - Correspondências nas políticas, leis migratórias e programas - Comunicados na mídia - Relatórios dos programas - Atas do Fórum Migratório e do SGT 10 - Entrevistas e declarações dos atores envolvidos - Entrevistas e declarações de especialistas
Como a transferência leva ao fracasso da política?	<ul style="list-style-type: none"> - Transferência inapropriada: Diferenças de contextos migratórios nacionais - Transferência desinformada ou incompleta: insuficiências atreladas ao Mercosul (intergovernamentalismo e fragilidade das instituições que não tem informações completas)

FONTE: A autora (2017), adaptado de Dolowitz e Marsh (2000).

8.9 EVIDÊNCIAS DO PAPEL DO MERCOSUL COMO FACILITADOR/MEDIADOR DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA MIGRATÓRIA ENTRE OS ESTADOS

Nesta seção serão demonstradas evidências de casos de transferência de política e programas facilitados pelo Mercosul, com base nas atas do FEM e do SGT 10, em entrevistas realizadas pela autora com especialistas e gestores de política migratória dos Estados e questionários aplicados a esses agentes.

Analisando-se a memória institucional da RMI do Mercosul, desde a sua criação em 27 de janeiro de 1998, e do FEM, observam-se vários indícios de transferência de políticas entre os países, quando o Ministro de um dos Estados-membros traz uma proposta de política, que é acatada por um ou mais Ministros de outros Estados. Porém, para que essa intenção do Ministro se conforme em política, ela precisa ser votada nos Congressos nacionais, o que, na grande maioria dos casos, retarda a adoção das decisões. Defende-se, então, que o Mercosul trabalhou como um facilitador no processo de transferência, mas que essa atuação foi limitada. Além dos indícios já apontados nas seções anteriores a respeito do impacto do Mercosul e dos atores do Mercosul nas políticas migratórias nacionais, serão apresentadas evidências do papel desempenhado pelo Mercosul no processo de transferência, dentro dos fóruns do bloco e em outras instâncias.

No encontro dos Ministros do Interior do Mercosul de abril de 2002, Argentina e Chile apresentaram estudos sobre a situação dos estrangeiros no país. Nesse sentido, revela-se que as iniciativas proativas de Argentina e Chile influenciaram o comportamento do Brasil, que buscou avançar suas estatísticas sobre os residentes a partir desse ano. Observa-se que, no ano de 2014, as estatísticas sobre imigração já estavam mais desenvolvidas no Brasil. Portanto, pudemos identificar uma emulação das ideias da política da Argentina pelo Brasil, que não adotou a política de modo fidedigno, mas foi inspirado por ela (MERCOSUL, 2006a).

Sobre o tráfico de pessoas, identificou-se uma emulação de ideias da política argentina, pois o documento adotado “Protocolo Regional sobre Tráfico de Pessoas e Migração Ilegal”, foi proposto pela Argentina a partir de sua política nacional. Contudo, o conteúdo não era idêntico, não configurando uma cópia (MERCOSUL, 2006b).

Já no SGT 10, do Grupo Mercado Comum, *Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social*, não se verificam processos de cópia ou emulação de políticas, mas processos de inspiração de políticas nacionais dos países para as políticas comunitárias.

Um exemplo disso foi a discussão da reunião de outubro de 2008, quando o Brasil apresentou um documento nacional para embasar o reconhecimento de diplomas no Mercosul, chamado “Sistema Nacional de Certificação”, que foi adotado nesta reunião, em conjunto com outros elementos de políticas nacionais dos demais países. Neste encontro, o Brasil se mostrou atuante, apresentando uma política nacional bem-sucedida, referente à facilitação da circulação de pessoas na América do Sul, bem como a inauguração da Casa do Imigrante em Foz do Iguaçu, com o objetivo de atender aos imigrantes da região. Nesse sentido, observou-se um interesse por parte do Brasil de difundir suas políticas nacionais de migração (MERCOSUL, 2008c).

Sobre os AR, investigado no capítulo 4, embora tenha sido apresentado pela Argentina, verificaram-se uma série de modificações implementadas pelos Estados, que comprovam que o Acordo foi fruto não apenas de uma emulação de políticas domésticas argentinas, mas de sínteses de políticas (MERCOSUL, 2002f).

Em entrevista realizada com o Presidente brasileiro do CNIg, suas impressões comprovaram que existe um processo de transferência no Mercosul. Contudo, este não é o fator que explicaria as mudanças experimentadas pela política migratória no Brasil.

Segundo Almeida (2016), os AR promoveram um processo de aprofundamento da integração que não coloca mais ênfase apenas sobre a circulação e produtos, mas para a construção da “cidadania do MERCOSUL, (vide Decisão CMC 64/2010), para a integração dos mercados de trabalho da região e para a livre circulação de pessoas” (ALMEIDA, 2016, s.p.).

Quando questionado se houve alterações na abordagem migratória brasileira a partir dos AR, Almeida (2016, s.p.) afirmou que ocorreram mudanças, garantindo mais proteção aos direitos dos estrangeiros. Contudo, assinalou que não acreditava que “os Acordos de Residência do MERCOSUL tenham contribuído de forma decisiva para esse processo.” O Ministro apontou que houve mudanças significativas na política migratória brasileira.

[...]fenômeno está mais vinculado a força que o tema do respeito aos direitos humanos ganhou nos últimos anos, inclusive relacionado a defesa que os países da região têm feito sobre o tratamento que tem sido dado a seus nacionais no exterior. Os Acordos de Residência foram um passo importante, pois foram além da lógica reinante à época de que se deveria privilegiar a livre circulação dos fatores de produção, entre eles o “trabalho” (conforme consta do Tratado de Assunção). (ALMEIDA, 2016, s.p.)

Sobre o papel do Mercosul no Projeto de Lei 2516/15, Almeida (2016) destacou que este projeto incorpora um dispositivo que prevê um regime mais favorável para nacionais do Mercosul e dos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Almeida (2016) prossegue indicando que existe um envolvimento profundo da comunidade acadêmica na questão e uma proliferação de pesquisas sobre o tema da migração. Portanto, o diretor acredita que surgem redes formadas por especialistas em contato constante, o que intensifica o debate sobre o tema.

Para finalizar, Almeida (2016, s.p.) ressaltou que “Nos debates da Nova Lei de Migrações sempre é tomado em conta o marco normativo das migrações no Mercosul”. Porém, acredita que os debates são influenciados em maior medida por documentos como a “Convenção das Nações Unidas para a proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias”, que ainda não foi ratificada pelo Brasil, mas impacta na normativa nacional. Assim, o impacto do Mercosul na legislação em trâmite no Brasil é reduzido.

Nicolao (2015, p 15), especialista argentina, destacou que, mesmo que entre os Estados fundadores apenas Argentina e Uruguai tenham superado as leis migratórias conservadoras, em termos de incorporação de dispositivos internacionais que complementam as normas de migração nacionais, o cenário tem se revelado mais otimista, em toda a América do Sul. No tema do refúgio, por exemplo, até 2012, os Estados do Mercosul ampliado, com exceção do Brasil¹⁰², elaboraram novos dispositivos para assegurar proteção aos refugiados. Ademais, os países do Mercosul, novamente à exceção do Brasil, ratificaram a Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores migratórios e seus familiares.

Considera-se que essa busca por internalizar os compromissos e tratados internacionais e a necessidade de reformar as leis migratórias nacionais, como ocorreu na Argentina, no Uruguai e na Bolívia¹⁰³ e está sendo impulsionado no Brasil, no Equador¹⁰⁴ e no Chile¹⁰⁵, é resultado de uma corrente regional. Esse panorama é induzido por atores domésticos, porém considera-se que “O Mercosul aparece como um espaço de cooperação, intercâmbio e convergência em direção a uma perspectiva política migratória

¹⁰² A Lei do Refúgio no Brasil (Lei 9474/97) é de 1997 e ainda não foi atualizada.

¹⁰³ A nova Lei de migração boliviana (No. 370) foi assinada em 2013.

¹⁰⁴ O Equador elaborou uma Lei de mobilidade humana que ainda não foi votada.

¹⁰⁵ O Projeto de uma nova lei migratória no Chile foi formulado em 2014, porém até o ano de 2016 essa lei ainda não tinha sido elevada ao Parlamento para votação.

com enfoque sobre os direitos humanos” (NICOLAO, 2015, p. 16)¹⁰⁶. Assim, o Mercosul, embora não seja o agente decisivo do processo de transferência de políticas migratórias, desempenha um papel importante ao permitir esse debate e incentivar essa mudança da abordagem migratória.

Pode-se apontar a RMI e o FEM como espaços difusores relevantes no processo de transferência de ideias e políticas da Argentina para os Estados-membros. Nesse sentido, houve um processo de emulação da política nacional argentina para o Mercosul e, posteriormente, para os Estados que ratificaram os AR, que será melhor evidenciado com base nas entrevistas realizadas, cujos resultados estão sintetizados no quadro inserido no APÊNDICE 2.

Victor Abramovich (2014), atual Secretário Executivo do Observatório de Direitos humanos do Mercosul, em entrevista concedida em 2014, indicou que o FEM funciona como um espaço de troca de experiências nacionais. Contudo, enquanto os países não adequarem seu marco migratório à nova abordagem difundida pelo Mercosul, do imigrante como um portador de direitos, dificilmente ocorrerá a necessária convergência das políticas no trato aos imigrantes.

Em entrevista realizada em setembro de 2014, João Guilherme Granja (2014, s.p.), representante da delegação brasileira no FEM, quando questionado sobre a expectativa em relação a reunião, afirmou que esperava “[...] compartilhar experiências e atualizar informações sobre as ações que as cinco Direções Nacionais de Migração desenvolveram e aprofundar boas práticas”.

Granja (2016) em entrevista concedida a autora em outubro de 2016, apontou que existe um impacto do Mercosul na discussão do novo Projeto de Lei migratória, que seria relacionado à ideia de combater a criminalização e estabelecer princípios.

Granja, que também participou das reuniões do FEM durante os anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, demonstrou que esse ambiente é um espaço de troca de experiências importante. Granja revelou que a grande contribuição do FEM era olhar para o território e para a questão da abertura das fronteiras. Dentro do Foro foi “[...] concebida a ideia de que o fechamento de fronteira é irrealista, pois as fronteiras são longitudinais [...] e quando se reprime, se criam mais problemas na fronteira, gerando um conflito não só com o imigrante” (GRANJA, 2016, s.p.).

¹⁰⁶ Tradução livre do original: “el MERCOSUR se perfila como un espacio de cooperación, intercambio y convergencia hacia una perspectiva de política migratoria con enfoque de derechos humanos”.

Granja afirmou que dentro do FEM, “[...] o Mercosul passou por essa discussão, de conceder direitos aos imigrantes, o que reforçou a lógica tradicional de princípios”. (GRANJA, 2016, s.p.). Granja apontou que isso manteve o legalismo do processo, a partir da reafirmação de princípios abstratos. O entrevistado indicou que são compartilhados hábitos entre os membros do FEM, que asseguram a manutenção dos procedimentos dessa instituição, como determinado por Veblen (1919 citado por LOPES, 2013).

Martín Arias Duval (2014) diretor Nacional de Migrações da Argentina até 2015, em entrevista em setembro de 2014, concedida a Clacso TV, defendeu que existe uma colaboração dentro do FEM para facilitar o movimento de pessoas na região e arbitrar mecanismos necessários para que os movimentos ocorram de modo seguro.

Sobre o potencial do Mercosul como mediador de transferência de políticas e do impacto de suas decisões sobre as políticas nacionais, Nora Perez Vichich (2016), especialista argentina sobre o tema da migração no Mercosul, em questionário respondido em 2016, indicou que os Acordos de Residência e Regularização do Mercosul representam um salto qualitativo:

[...] ao estabelecer normas comuns para a tramitação da residência dos nacionais do Mercosul e este é um mecanismo de fortalecimento da integração regional único no mundo (recordemos que a União Europeia até hoje tem requisitos estabelecidos a nível nacional para a admissão de migrantes e que as únicas diretrizes comuns estão orientadas à restrição e penalização das migrações), que ademais foi acompanhado de políticas de regularização que cada país foi colocando em prática de acordo com seus tempos e necessidades. (VICHICH, 2016, s.p.)

Portanto, segundo a pesquisadora, as normas do Mercosul contribuíram para modificar as políticas de regularização migratória nacionais, conforme foi comprovado na presente tese. Assim, Vichich (2016) assinala que os AR são a norma intergovernamental mais central do processo, cuja adoção extrapolou a sua intenção inicial, “[...] ao modelar as políticas migratórias para a região”.

Lydia de Souza (2016), pesquisadora uruguaia sobre o tema migratório, em questionário aplicado pela autora em outubro de 2016, indicou que pode ter ocorrido uma transferência da ideia da política, bem como a aprendizagem, mas houve uma adaptação da política à realidade uruguaia, que é muito particular e diferente da Argentina. Nesse sentido, segundo Souza (2016, s.p.), a preocupação maior do Uruguai é “[...] com o retorno massivo de uruguaios nos últimos anos e as correntes migratórias mais importantes, que conferem um perfil bastante particular ao país na questão migratória”. Souza (2016) apontou que aconteceu um aprendizado normativo, em função do tempo de

produção dos AR, que data de mais de dez anos. De acordo com a estudiosa, houve transferência de ideias do Mercosul e de seus Estados para o Uruguai, ao produzir sua lei migratória, mais do que políticas e programas. O espaço em que ocorreram essas transferências foram redes de cunho acadêmico, mais do que político, em torno de congressos, seminários e outros eventos que reúnem pesquisadores de diferentes países. Assim, segundo Souza (2016), as ideias sobre migração são transferidas por esses especialistas e inspiram as mudanças nas políticas nacionais.

Souza (2016) destacou a complexidade do processo de transferência ao indicar que existem outras formas de trocas de ideias e conhecimentos que influenciam a construção da política nacional uruguaia, que funcionam de forma paralela ao Mercosul e são estimuladas, em parte, pelos debates e discussões dentro do bloco. Portanto, por mais que a transferência não ocorra dentro do bloco, o processo é mediado indiretamente pelo Mercosul.

A respeito do potencial de transferência de ideias e políticas dentro do Mercosul, Almeida (2016) apontou que a transferência de inovações era possível e verificada. Em suas palavras,

Esta é uma questão importante, pois no âmbito dos espaços decisórios e de debates do MERCOSUL a circulação de ideias e conhecimentos é uma poderosa ferramenta de estímulo às transformações necessárias entre os países. (ALMEIDA, 2016, s.p.)

Em uma das questões feitas ao presidente do CNIg sobre o Mercosul contribuir para a criação de redes, em que ocorre intercâmbio a respeito da migração, este argumentou que:

O Mercosul tem estimulado o debate sobre as questões migratórias e neste sentido é comum a ocorrência de eventos, seminários e outras reuniões para debater os mais variados aspectos das políticas migratórias. (ALMEIDA, 2016, s.p.)

Camila Baraldi (2016), especialista brasileira no tema da migração na região, afirmou, em entrevista realizada em outubro de 2016, considerar uma realidade a transferência migratória entre os Estados-membros do Mercosul, que ocorre em vários eventos, não apenas dentro do Mercosul. A pesquisadora apresentou experiências pessoais de intercâmbios migratórios, especialmente a partir da apresentação das experiências argentinas.

Acho que há muitas trocas em razão do Mercosul ou da proximidade regional. Eu tive oportunidade de participar de vários eventos em que se discutia, como um evento em 2012, que foi organizado pelo Ministério da Justiça no Rio de Janeiro, sobre a Nova Lei de migrações. Nessa ocasião tinha muitos argentinos trazendo a experiência da Argentina para pensar a nova Lei de Migrações. (BARALDI, 2016, s.p.)

Esse evento citado por Baraldi (2016), no qual houve transferência de políticas, foi o “Seminário sobre Lei de Imigração no Brasil”, realizado entre 16 a 18 de maio de 2012 no Rio de Janeiro, pela Secretaria Nacional de Justiça no Brasil. Nesse encontro esteve presente Victor Abramovich, secretário executivo do IPPDH à época, que ministrou uma palestra sobre a predominância do enfoque em direitos nas políticas migratórias da região. Também defendeu a proteção das crianças e adolescentes migrantes realizadas pelos Estados do Mercosul, que adaptaram suas normas nacionais nesse sentido. O objetivo deste evento era:

[...] consolidar um espaço de discussão e intercâmbio de experiências entre organizações sociais e administradores de políticas públicas de migração, promover discussões para recolher contribuições para o projeto de lei Nº 5.655/2009, promover o intercâmbio de experiências e modelos de políticas de migração internacional e promover um ambiente para a apresentação de estudos e pesquisas sobre a questão da imigração por universidades brasileiras. (IPPDH, 2012, s.p.)

Assim, a ideia de transferência de boas práticas de outros Estados era o foco do congresso, que contou com a participação de funcionários e representantes de organizações regionais, como a DNM Argentina, o CELS e outros atores internacionais. Houve exportação do modelo argentino, não apenas por parte da sociedade civil para o âmbito estatal, mas também por parte dos atores governamentais.

Baraldi (2016) assinalou que em outubro de 2016 esteve em um curso, que o IPPDH ofertou na Bahia, para promover formações aos funcionários públicos dos países do bloco. Nesse caso, houve discussões sobre migrações e cooperação humanitária. Baraldi (2016) apontou que houve um momento em que representantes de cidades apresentaram suas ideias e programas, como a de Quilicura no Chile. O objetivo dessas apresentações é “[...] pensar em soluções mais permanentes, não só respostas emergenciais em momentos de crise”. Esse depoimento comprova que os organismos do Mercosul, como o IPPDH, funcionam como espaços de difusão e transferência de ideias e práticas.

O IPPDH é um importante espaço dentro do bloco para promover a formação de uma abordagem regional em matéria de direitos humanos e migratória. Esse organismo, segundo entrevista realizada com Constanza Argentieri (2016), foi criado em 2009, reunindo autoridades de Direitos Humanos do Mercosul, com o objetivo de fornecer assistência técnica aos países no tema. Desde 2011, o IPPDH vem trabalhando em matéria migratória. No caso argentino, “O organismo trabalha com a secretaria de direitos humanos da Argentina gerando diálogos” (ARGENTIERI, 2016, s.p.). A ideia é a formação de padrões regionais de políticas públicas na questão, o que revela a atuação proativa das instâncias do Mercosul, no sentido de buscar a harmonização e a produção de melhores práticas. Quando questionada se o Mercosul impacta nas decisões nacionais migratórias, Argentieri (2016) afirmou que “Houve muitos avanços a nível regional[...]” e que o processo “[...] ajuda a nível nacional. Isso eu acho que é um *plus* do processo regional em matéria migratória”. Sobre se o Mercosul participa das negociações internas das legislações migratórias do país, Argentieri (2016) destacou que “Como bloco não, o único é alguma incidência sobre os legisladores, que podem incorporar os compromissos que assumiram no Mercosul.” (ARGENTIERI, 2016, s.p.).

A respeito do FEM ser um espaço de troca de experiências Argentieri (2016) defendeu que nas reuniões nas quais ela havia participado tinham sido discutidas questões “[...] mais vinculadas à gestão migratória pura, requisitos de ingresso, de radicação [...]”. Assim, sustentou que esse espaço, em termos de compartilhar experiências baseadas no enfoque em direitos, não é tão ativo, pois os representantes que participam desse fórum estão vinculados aos Ministérios da Justiça nacionais, com uma visão securitária muito arraigada. Contudo, a entrevistada pontua que os AR romperam com essa lógica centrada no controle migratório, o que também foi conquistado com uma participação social maior. Isso ocorreu porque o Estado passou a ter obrigações perante a sociedade civil que limitam o caráter securitário dado ao tema migratório.

Sobre os contatos entre as sociedades civis dos países, Argentieri (2016) assinalou que há vínculos entre as ONGs argentina, brasileiras e chilenas, que estão articuladas em redes, promovendo “[...] trocas de experiências nacionais”. Dessa forma, Argentieri (2016) revelou a perspectiva de que ocorrem transferências mediadas por atores sociais, como ONGs e instituições acadêmicas. Contudo, essas ONGs não podem “[...] acessar o espaço institucional do Mercosul”. De acordo com Argentieri, há contato entre o IPPDH e as ONGs nacionais que defendem a causa migratória como a

COMIGRAR e a CONECTAS no Brasil e a CELS na Argentina (ARGENTIERI, 2016, s.p.).

Quando questionada a respeito de evidências de transferências a nível regional, a entrevistada argumentou que “A lei uruguaia é praticamente uma cópia da lei argentina, havendo incidência do contexto regional” no processo de transferência. Segundo Argentieri (2016) quando são feitas reformas normativas, como foi o caso do Chile, “[...] há conversas com as autoridades, em que pesam muito o nível regional, promovendo intercâmbio de experiências”. (ARGENTIERI, 2016, s.p.).

No caso do processo de reforma da lei migratória chilena, trabalham também especialistas brasileiros. O IPPDH fornece informação, mas não participa ativamente das negociações. Assim, o Mercosul revelou ter uma atuação “[...] mais simbólica”, nas palavras da entrevistada e através de outros mecanismos, como os Acordos criados.

Para Baraldi (2016), os AR representaram um marco importante, que funciona como canal permanente de regularização para nacionais do MERCOSUL, o qual “[...] foi fruto dessa compreensão comum de que regularizar é a melhor forma de lidar com essa grande mobilidade”. Segundo a diretora, esse entendimento comum da regularização como a melhor prática é “[...] alinhada com a lei argentina e uruguaia” e com o paradigma da migração baseada em direitos (BARALDI, 2016, s. p.).

Em relação aos AR, Baraldi (2016) acredita que o maior impacto deles sobre as práticas nacionais foi o aprendizado que proporcionaram em outras esferas. De acordo com a pesquisadora “[...] essa experiência que surgiu do Mercosul pode ser um aprendizado para como abordar as outras migrações, os outros fluxos, mesmo o fluxo proveniente do Mercosul sendo o mais central”.

Quando questionada sobre os impactos dos AR sobre a política migratória brasileira, Baraldi (2016) defendeu que os AR difundiram essa ideia de migração baseada em direitos, pois “[...] preveem igualdade de direitos”. Baraldi (2016) argumentou que existem algumas decorrências dessa premissa sobre a política migratória brasileira. O primeiro caso citado pela entrevistada foi uma instrução normativa do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC) que garantia, com base nos Acordos de Residência do Mercosul, que os nacionais do Mercosul com visto temporário pudessem abrir empresas. Portanto, “[...] invocaram essa igualdade prevista, que deveria ser só pra nacionais do Mercosul, para abrir empresas”. Outro resultado foram os acordos de bancarização com a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil para facilitar a abertura de contas bancárias para residentes oriundos de países do Mercosul. Baraldi (2016)

sustentou que houve resistência por parte desses bancos para aceitar essa decisão. Nesse sentido, “[...] o argumento dos AR do Mercosul os convenceu”. Portanto, a aplicação da ideia da igualdade de direitos assegurou resultados concretos sobre políticas públicas no Brasil (BARALDI, 2016, s.p.).

Jorge Muiño (2016), diretor de Assuntos Consulares do Ministério das Relações Exteriores, acredita no potencial do Mercosul como mediador de transferência de “boas práticas”. Nesse sentido, Muiño afirmou no questionário:

Todos esses espaços são espaços de intercâmbio e transferência de conhecimento, mas também são importantes para trocar as boas práticas dos países, que são muitas e boas. É certo que cada país vai avançando a diferentes velocidades, mas estes espaços ajudam a que possíveis assimetrias se minimizem e que sob a cooperação entre os países, se possa avançar em direção a uma integração regional plena. (MUIÑO, 2016, s.p.)

Vichich (2016) argumentou que esses espaços como o SGT N° 10 e o FEM, este em maior medida, “[...] cumprem um papel de debate, difusão e tratamento de questões concretas”. A especialista apontou que não ocorrem apenas discussões, mas alguns temas levados a pauta passam a ser resolvidos conjuntamente, criando medidas regionais.

A pesquisadora informou que o FEM organizou eventos para promover a transferência de políticas e capacitar funcionários. Além desses organismos supramencionados do Mercosul, está, segundo Vichich, o IPPDH e a Reunião das Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul, que conta com um Plano Estratégico de Ação Social (PEAS). Um dos objetivos do PEAS:

[...] é o tratamento de segmentos sociais específicos como é o dos migrantes em todos seus aspectos, de onde irradiam ações de transmissão do que se chamam boas práticas”, análises de políticas que devem ser discutidas por todos os membros, mas que geralmente nascem de sugestões de algum deles e que tem a ver com as suas próprias experiências/necessidades/percepções. (VICHICH, 2016, s.p.)

Assim, Vichich (2016) defende a possibilidade de transferência de políticas públicas dentro dos espaços do Mercosul. Contudo, de acordo com a analista:

A transferência através do Mercosul a outros países, na realidade, é um processo que envolve mecanismos que nem sempre são simples e que tem a ver com as trocas que se dão em reuniões mais formais, mas também com a geração de níveis de confiança entre os negociadores, que dão lugar a solicitações pontuais de cooperação entre pares (horizontal). (VICHICH, 2016, s.p.)

Essas formas de cooperação se concretizam em cursos sobre temáticas específicas e trocas de informação, visitas institucionais nacionais para observar o funcionamento da política, sendo esses mecanismos “[...] usados por todos os países membros”. Portanto, o processo de transferência dentro do Mercosul é constante, porém engloba outras instâncias e ferramentas externas.

Muiño (2016), quando questionado sobre os exemplos de transferência, destacou que dentro do FEM e em outros espaços do Mercosul “Existe transferência de ideias e conhecimentos de boas práticas de forma permanente”. Alguns dos exemplos mencionados no questionário pelo diretor foram: i) a aplicação da decisão N° 35/00 sobre Cooperação Consular; ii) acordos bilaterais para formar grupos de trabalho em boas práticas no nível de migração; e iii) a apresentação de políticas na Conferência Sul-Americana de Migração e no FEM.

Revela-se, então, a percepção de participantes direto dos debates migratórios do Mercosul sobre a transferência, como Granja (2016), Augusti (2016) e Muiño (2016), que segundo eles, ocorre de modo constante e regular. A respeito da questão de porque os atores se envolveram na transferência Muiño (2016) apontou que “[...] a maioria dos delegados e países entendem a migração como um direito humano”, o que motivou a transferência. A respeito dos atores chaves do processo, o diretor salientou que foram “[...] as equipes dos países que participam em eventos regionais antes descritos. Existem dois organismos nos países chaves: as Direções de Migração dos países e as Chancelarias”. Muiño (2016) expressou que os elementos transferidos foram boas práticas implementadas anteriormente nos países, a partir da “[...] apresentação das experiências dos países e se retroalimenta com outras propostas dos países; todos aprendem com todos”. Assim, a aprendizagem ocorre de modo constante e as lições partem de vários países, não tendo uma única origem, formando transferência de tipo síntese. A respeito dos graus de transferência, Muiño (2016) indicou que “[...] algumas podem ser iguais, mas outras se ajustam à população em que se deseja focalizar a boa prática”, demonstrando que no FEM, em geral, ocorrem mais emulações e inspirações do que cópias (MUIÑO, 2016, s.p.).

Sobre os obstáculos à transferência, Muiño (2016, s.p.) considera que podem ser limitadas “[...] pelas mudanças de normativas que os países tenham que fazer, como por exemplo, criar uma lei ou um decreto. Por outro é preciso mencionar que o processo de transferência enriqueceu o debate, mas também, facilitou a mudança na normativa”. Muiño (2016) manifestou, novamente, sua impressão positiva sobre a existência do

processo de transferência, que sofisticava as discussões e melhora as legislações nacionais. A respeito das evidências da transferência, Muiño (2016) salientou que podem ser percebidas “[...] nos avanços que os países realizaram em matéria migratória e nas mudanças que ano a ano apresentam como boas práticas”. Segundo o diretor, sobre a possibilidade da transferência gerar êxito na política, este indica que “[...] enquanto exista sintonia geral, de ver a migração como um direito, toda transferência é positiva e repercute positivamente nos países”. Assim, este entrevistado indicou que a transferência incompleta ou desinformada pode representar empecilhos (MUIÑO, 2016, s.p.).

Federico Augusti¹⁰⁷, diretor de Assuntos Internacionais e Sociais da Direção Nacional de Migrações argentina, que participou inúmeras vezes do FEM, em entrevista concedida à autora, afirmou que o FEM é um “[...] espaço importante de intercâmbio, com os principais nomes das autoridades migratórias dos países envolvidos”, o que produz um pensamento conjunto. Augusti (2016) destacou que o Mercosul não é único espaço de contato que permite a transferência de práticas, ideias, políticas, leis, havendo outros, como reuniões e seminários, fora do Mercosul.

Augusti (2016) é enfático ao apontar o papel do Mercosul como intermediador de transferência na seguinte afirmação:

O Mercosul é facilitador de intercâmbio, que acontece o tempo todo; funcionários levam as suas experiências para os demais países membros, mas essa transferência acontece em outros locais como a Conferência Sul-americana, onde se formaram princípios migratórios pra região. (AUGUSTI, 2016, s.p.)

O diretor considera que

A ideia revolucionária dos Acordos de Residência do Mercosul - do *status* baseado na nacionalidade - não exageradamente impactou nas legislações nacionais, dentro da Argentina, do Uruguai e de outros países que reformaram a política migratória. (AUGUSTI, 2016, s.p.)

Quando questionado à respeito da possibilidade de transferência da lei migratória argentina, ele afirmou que foram transferidos para outros países da região “[...] a ideia da abordagem com enfoque em direitos e de regularização.” De acordo com o diretor: “Os países, na sua mudança de lei, tomam o exemplo da Argentina como inspiração, porque a Argentina tem uma legislação migratória mais avançada e moderna”.

¹⁰⁷ Entrevista realizada pela autora em 18 de novembro de 2016.

Segundo Augusti (2016, s.p.), “O modelo argentino foi levado a outros países em eventos, congressos, debates”. Nesse sentido Augusti (2016 s.p.) fez o seguinte relato: “Eu fui falar sobre a experiência argentina em vários países, houve trocas, e essas são as evidências. Primeiro, levei esse exemplo para o Projeto de lei migratório brasileiro, participando de seminários sobre o tema”. O diretor afirmou, também, ter feito visitas ao Chile para levar o exemplo argentino (AUGUSTI, 2016, s.p.).

A respeito do interesse da Argentina em projetar sua experiência, o entrevistado afirmou que esse interesse esteve relacionado à orientação de “[...] olhar mais para a região”. Augusti (2016) assinala que não consegue “[...] dissociar esses temas sociais e da migração do interesse de aprofundar a integração regional e de se aproximar ideologicamente dos vizinhos”. Portanto, de acordo com o diretor, a Argentina buscou a liderança não apenas na questão migratória, mas querendo ser referência em temas de direitos humanos, de modo geral. Cernadas (2016), em entrevista concedida à autora, apontou que pouco a pouco a Argentina converteu a política de governo de Nestor Kirchner, de incentivar as reformas migratórias em outros países, em política de Estado com limitações. Assim, “[...] convencidos de que sua política era eficiente”, a Argentina instigou os outros Estados da região que fizessem o mesmo, “[...] por questões cooperativas logísticas [...]” (CERNADAS, 2016, s.p.).

Contudo, Cernadas (2016) assinalou que, no governo de Macri, assim como no governo atual de Temer no Brasil, não há sinais de que há interesse em manter o papel de liderança da Argentina na questão, por não demonstrar priorizar o Mercosul e pelos retrocessos internos realizados, com a construção de centros de detenção para imigrantes.

Ao ser interrogado sobre a possibilidade de envolvimento da sociedade civil no processo de transferência, Augusti (2016, s.p.) demonstrou ceticismo afirmando que “[...] a discussão acaba sendo mais governamental”. O diretor destacou que houve envolvimento da sociedade civil na formulação da lei argentina, como a participação do CELS, mas a mudança no paradigma migratório na Argentina:

[...] foi uma conjugação de fatores, um fenômeno explicado por um conjunto de movimentos e causas não apenas a participação e a pressão da sociedade civil. Porém, a legitimidade da sociedade é importante, pois esta precisa reconhecer e apoiar a ideia do governo.

Augusti (2016, s.p.) salientou o papel dos especialistas na elaboração da lei, mas relembra que “[...] quem escreve a lei são os gestores, são os políticos”. De modo

conclusivo, Augusti pontuou que “O Mercosul não é o único elemento, ou o elemento decisivo na transferência, assim como a sociedade civil. Há outras explicações que vão além do Mercosul” (AUGUSTI, 2016, s.p.).

Cernadas (2016) em entrevista indicou que o Mercosul impactou na formulação da lei argentina em dois pontos: no artigo 23, que criou uma categoria específica de nacionais do Mercosul, de modo inovador e em áreas mais técnicas de migração, como a questão de fronteiras e seguridade, que são impactadas por discussões dentro do Mercosul. O especialista afirma que “os Acordos de Residência foram importantes, mas não determinantes” (CERNADAS, 2016, s.p.).

Cernadas (2016, s.p.) afirmou que “O Foro Migratório, mesmo que tenha boas iniciativas começando pelos Acordos de Residência, necessita ter articulação e diálogo permanente institucionalizado, não casualmente”. O especialista indica a necessidade de um vínculo maior entre o FEM e outras esferas como o SGT No. 10, o IPPDH e demais redes de direitos humanos do Mercosul. Cernadas (2016) criticou o fórum por ser formado essencialmente por funcionários do Ministério da Justiça, o que contradiz a lógica do novo paradigma de migração, baseada em direitos, acentua o caráter securitário da discussão. Assim, o estudioso pontua que deveria haver maior envolvimento de Ministérios da Saúde, da Educação, entre outros, para garantir os direitos concedidos aos migrantes, faltando, então, uma interinstitucionalização no bloco.

Sobre a transferência de políticas entre Estados, Cernadas (2016) considera que se lembra de terem ocorrido visitas de especialistas argentinos a outros países, que foram em alguns casos resultados de encontros dentro do Mercosul, revelando o papel do bloco como intermediador da transferência.

Sim, houve muitas [visitas] de argentinos ao Uruguai e a Bolívia, Paraguai e Brasil, às vezes por iniciativa da Argentina e em parte nas iniciativas que saíam das reuniões do Mercosul e em menor medida de outros eventos, como a Conferência Sul-Americana de Migrações. (CERNADAS, 2016, s.p.)

Maia (2016) apresentou evidências claras da transferência de elementos da experiência argentina para o Brasil, que já foram investigados no capítulo 7, porém acredita que o Mercosul não foi um espaço central. Como Maia destacou, a transferência da lei migratória argentina para o PL migratório brasileiro foi feita, pois as trocas aconteceram e impactam no PL 2516/15. Porém, a participação da Argentina se resumia à pessoa dela, não sendo intermediada pelo Mercosul. Em suas palavras:

Quando você começa a estudar o Mercosul, ainda acho que a transferência é muito pouca. Se não fosse eu, não teria isso. Porque os atores governamentais não se conversam. Não tem um assessor no congresso que foi estudar a lei argentina. As coisas se dão de forma aleatória. (MAIA, 2016, s.p.)

O CELS formulou um documento com sugestões de mudanças no texto proposto para o Anteprojeto de Lei para as Migrações que foi encaminhado para a Comissão de Especialistas. Esse documento faz alusão a artigos da lei argentina e indica que:

A aprovação desse texto colocará o Brasil no mesmo rumo de outros países da região que já avançaram na garantia dos direitos humanos dos migrantes, como Argentina e Uruguai. A importância do país na região com certeza fará desse avanço uma importante contribuição para os esforços de consolidação de um marco regional de respeito aos direitos humanos dos migrantes. (CELS, 2015, s.p.)

Os pontos apontados pelo relatório são: uma atenta revisão dos aspectos relativos aos procedimentos de regularização migratória, a fim de que haja proteção concreta dos direitos humanos dos migrantes, bem como das garantias de acesso à justiça e dos procedimentos de repatriação, deportação e expulsão. O relatório aponta, ainda, que alguns ajustes deveriam ser feitos para aperfeiçoar o mecanismo de acolhida humanitária, as atribuições da autoridade migratória, a abordagem das situações das fronteiras e a situação dos emigrados.

Magdalena Órtiz López (2016)¹⁰⁸ indicou que ocorrem transferências entre Estados do Mercosul, mas de modo não linear, com base em recomendações. López (2016) chamou atenção para a diferença entre as transferências entre Brasil e Argentina e entre os países menores Uruguai e Paraguai, pois estes países pequenos tem menor capacidade de exportar os seus modelos e se tornam importadores de boas práticas de Brasil e Argentina. A especialista apontou outros elementos envolvidos na transferência além do Mercosul, mesmo modo que Cetra (2016) e Maia (2016), ao indicar que “Não ocorre (a transferência) somente entre Estados, mas entre a sociedade civil dos diferentes Estados”. López (2016) indicou exemplos de transferência a partir da sociedade civil, dentro das redes do ConeSul e das Redes Latino-americanas. Os casos citados pela entrevistada foram a lei sobre gênero, que está sendo formulada no Paraguai baseada na lei uruguaia, bem como a discussão sobre a regularização do trabalho sexual e do aborto.

¹⁰⁸ Entrevista realizada pela autora em 21 de novembro de 2016.

López (2016) assinalou que outros países copiaram esses modelos do Uruguai, por meio de contatos entre as sociedades civis e entidades acadêmicas.

As entrevistas de Camila Maia (2016), Camila Baraldi (2016), Raísa Cetra (2016), João Guilherme Granja (2016), Pablo Ceriani Cernadas (2016), Magdalena López (2016) e Gisele Kleidermacher (2016) denotaram o protagonismo dos atores sociais tanto na construção das legislações nacionais, como na exportação do modelo da Argentina. Cernadas (2016) destacou que esse ativismo das ONGs argentinas ocorreu porque, em comparação com a realidade do Brasil e do Chile em que o tema é mais novo, a presença de associação de imigrantes na Argentina tem sido muito importante nas últimas três décadas. O especialista indicou que, na década de 1990, havia mais de 300 organizações de migrantes na Argentina, o que revela que havia uma diferença histórica da sociedade civil entre os países.

López (2016) argumentou que as instituições do Mercosul, como o FEM, servem como espaços para gerar conhecimentos e “[...] inspirar novas formas de abordar novas temáticas. Além do mais, servem para criar uma pressão política e social no Paraguai”. Essa pressão refere-se à ideia da imposição de um dever ao Estado de modificar sua legislação, pois não podem ser os únicos a ter uma lei conservadora quando os demais países do bloco tem leis modernas. Lamonaca¹⁰⁹, representante do Ministério do Trabalho uruguaio, afirmou que o bloco impactou na normativa uruguaia, pois “O Mercosul gravitou em vários âmbitos. A Criação da Junta Nacional de Migração e da lei No. 18.250 nascem, pelo que pude ver em documentação, pela necessidade de dar resposta a mobilidade que seria gerada pela integração regional.”

Gisele Kleidermacher (2016)¹¹⁰, especialista argentina em migrações, afirmou que a opinião pública argentina questiona em alguns momentos a ideia de concessão de direitos a imigrantes fronteiriços sem reciprocidade, como é o caso dos migrantes sanitários paraguaios que vão até a Argentina para ter acesso à saúde pública. Kleidermacher (2016) afirmou que o Mercosul pode ser considerado um fórum de troca de experiências, mas que existe um protagonismo ativo da sociedade civil na transferência. Ademais, a especialista defende que não considera que a Argentina teve inicialmente um interesse em difundir a lei internacionalmente, mas que, com o tempo, a lei migratória argentina passou a ser publicizada, passando a ser usada como exemplo em outros países.

¹⁰⁹ Questionário aplicado pela autora e recebido em 30 de novembro de 2016.

¹¹⁰ Entrevista realizada pela autora em 21 de novembro de 2016.

Laura Bogado (2016), especialista em política migratória argentina e uruguaia, que trabalhou na Embaixada do Uruguai na Argentina entre 2000 e 2006 indicou em entrevista que o FEM, do qual participou várias vezes, é um espaço importante de intercâmbio de ideias e paradigmas.

As informações e ideias que foram surgindo aí foram a partir de um ponto de vista muito reveladoras. Eu informava a Chancelaria uruguaia essa percepção de que a priori iria ser um espaço de intercâmbio, mas que nada ia acontecer. Porém, quando há pessoas que motivam e tem consciência da necessidade de mudanças, estas podem influenciar na futura política migratória, o que ocorreu. (BOGADO, 2016, s.p.)

Bogado (2016) defendeu que esses agentes que participaram dessas reuniões influenciaram a lei a partir de suas percepções sobre as necessidades de mudanças, sendo propositoras dessas reformas. A especialista afirmou que: “Foram transferidas no FEM pelo menos as necessidades de pontos de partidas e do que estava ocorrendo, não necessariamente a política em si”. Essa fala revelou que houve um processo de transferência de ideias a respeito da nova abordagem migratória. Bogado (2016) destacou, ainda, que quando houve a abertura nas reuniões sobre migração para os grupos de imigrantes e demais atores não governamentais, que são muito organizados na Argentina, houve um processo ainda maior de transferência, denotando o ativismo desses atores sociais no processo de transferência.

Oddone (2016), especialista paraguaio sobre migrações, argumentou que a visão mais humanista do governo sobre a migração no Paraguai foi emulada de atores internacionais, tendo em conta que “Esse exemplo foi possível também graças às contribuições que fazem a Conferência Sul-Americana de Migrações, os processos consultivos regionais sobre migração, os fóruns mundiais e o FEM” (ODDONE, 2016, p. 4)¹¹¹. Oddone (2016) sustentou que esses espaços fornecem diretrizes e critérios orientadores para a política migratória paraguaia. Após essa apresentação dos relatos dos entrevistados, a respeito do papel do Mercosul na transferência de política migratória, será realizada uma análise do Mercosul enquanto facilitador pela perspectiva da teoria da transferência de políticas públicas.

¹¹¹ Tradução livre do original: “ese ejemplo ha sido también posible gracias a las contribuciones que hacen desde sus respectivas esferas la CSM, la CRM, los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración, los foros mundiales y el Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados.”.

8.10 A TEORIA DE TRANSFERÊNCIA E A MEDIAÇÃO DO MERCOSUL NA QUESTÃO MIGRATÓRIA

Dolowitz e Marsh (2000) defenderam a necessidade de entender o papel da transferência no ciclo da política pública. No caso da formulação da política migratória do Mercosul e dos AR o papel da transferência foi central, pois a Argentina encabeçou o projeto do Acordo de Residência do Mercosul. Por outro lado, existe uma dificuldade em precisar o papel desempenhado pela normativa do Mercosul e seus Estados-Parte no ciclo das políticas migratórias nacionais. No caso do Uruguai, ficou evidente a existência de casos de cópia e emulação da Lei migratória argentina, porém, no PL brasileiro isso ficou menos explícito, pois o conteúdo do PL brasileiro No. 2516/2015 é bastante distinto das leis argentina e uruguaia, embora alguns temas tenham sido importados da lei argentina, como ficou claro nas entrevistas com Maia (2016) e Cetra (2016). Assim, existe uma dificuldade central para o pesquisador, que é determinar o real impacto da transferência sobre as políticas nacionais.

Conforme já apresentado, importantes evidências comprobatórias da transferência de políticas migratórias através do Mercosul foram fornecidas pelas entrevistas realizadas em 2016 com Paulo Sérgio de Almeida, com Federico Augusti, Jorge Muiño e João Guilherme Granja, que participaram ativamente do FEM, bem como com os demais acadêmicos e especialistas que estudam o tema. Porém, em todas as entrevistas e documentos analisados ficou nítido que, embora o Mercosul trabalhe como mediador de troca de ideias e boas práticas, o impacto do Mercosul nas normativas nacionais não é decisivo, pois existe uma variedade de fatores que afetam as políticas nacionais, sendo o Mercosul apenas um dos determinantes das mudanças. O processo de reforma das leis e práticas migratórias é determinado por diversos fenômenos, sendo um processo multicausal.

De acordo com Modolo (2014), não se verifica um processo de transferência de políticas ou “Mercosulinização”¹¹², termo apresentado por Solanas (2009), como um paralelo a ideia de Europeanização, pois nenhum Estado possuía anteriormente um

¹¹² O termo foi empregado por Solanas (2009, p. 12, tradução nossa), e “compreenderia o conjunto de processos de ajustes institucionais, estratégicos, cognitivos e normativos que induzidos por organismos internacionais foram incorporados na lógica do discurso (nacional e subnacional) doméstica, das estruturas políticas e das políticas públicas dos principais Estados-membros do Mercosul, de onde a partir de sua consolidação interna lograram expandir o núcleo de influência ao conjunto do bloco”.

regime de tratamento diferenciado para nacionais do Mercosul, o que implicou na construção de uma política original.

Nos termos defendidos por Solanas (2009), de fato não se observa a “Mercosulinização”, pois cada Estado incorporou a normativa de maneira variada. Porém, defendemos, a partir da metodologia de Dolowitz e Marsh (2000), que houve transferência de conhecimentos e ideias da política argentina para os Estados-membros a respeito do tratamento de estrangeiros, o que foi condicionado pelos AR

O que se observou é que houve transferência em termos de conhecimento sobre políticas migratórias, especialmente da Argentina para os outros países do bloco, intermediada pelo Mercosul em alguns casos. Contudo, as práticas das políticas variaram, o que ficou evidente nas diferenças da implementação dos programas nacionais de regularização migratória. Esse processo também foi intermediado por atores sociais, como ONGs e instituições acadêmicas.

No que tange à ideia de sucesso da transferência, Dolowitz e Marsh (2000) defenderam uma eliminação da associação entre resultado das políticas e transferência. Assim, embora seja evidente a transferência de ideias e modelos, os resultados podem ser distintos, pois há elementos nacionais envolvidos que fogem do escopo da análise da transferência. No caso da Argentina e do Uruguai, que formularam e aprovaram novas leis migratórias, a simples existência dessa lei não comprova o sucesso da política. Contudo, o Programa de regularização “Pátria Grande” demonstrou resultados expressivos, o que não foi verificado na mesma medida nos casos do Uruguai, do Brasil e do Paraguai, devido à ausência de estatísticas sobre seus respectivos programas de normalização documentária.

Adota-se a perspectiva voluntarista, exposta por Dolowitz e Marsh (2000), para explicar as causas da transferência, baseada na racionalidade perfeita dos agentes, que transferem políticas migratórias, ideias e programas buscando práticas exitosas implementadas pelos seus parceiros no Mercosul. Ademais, o conceito de transferência mista também pode ser empregado, tendo em conta que alguns Estados se sentiram coagidos a realizar reformas nas suas legislações nacionais, para adequá-las às normativas do Mercosul. Portanto, no caso do Mercosul, a transferência pode ser explicada por uma mistura entre o voluntarismo e a coerção.

Identifica-se que no caso do Mercosul os interesses na transferência são variados, mas, a partir da análise realizada sobre as diferentes abordagens migratórias, foram apontados os interesses ideológicos, a aproximação, a convergência, a adaptação à

visão mais humanista da migração, a busca por legitimidade e a adaptação às normas do Mercosul no quesito migratório. Essas causas estão relacionadas à ideia de racionalidade limitada e à construção de uma imagem e consenso por parte dos Estados-membros. O aprendizado de lições de outros Estados via Mercosul foi consequência da “guinada à esquerda” vivenciada pelo bloco, explicada no capítulo 1, e de um movimento internacional de defesa dos direitos dos imigrantes. O acesso à informação e a troca de experiências também foram fatores importantes para que a transferência ocorresse.

A respeito dos atores envolvidos, na questão da migração, defendemos que alguns atores políticos promovem a transferência, com ênfase para a Argentina e seus Ministros. Pode-se dar o exemplo da transferência da Lei Migratória que inspirou os AR. Nesse caso, quem transfere são os Ministros dentro do Mercosul e os demais membros que participam de eventos. Quando atores adaptam suas legislações às mudanças provocadas pelos AR não estão necessariamente aprendendo, mas transferindo a política.

Sobre a origem da transferência, defendemos que as lições foram transferidas especialmente da Argentina, mas também de outros Estados do bloco. Foram adotadas as melhores práticas estabelecidas, à medida que eram apresentadas no Mercosul. Embora os Estados tenham autonomia dentro do Mercosul, as instituições do Mercosul atuaram como fomentadoras dessa transferência, na figura pessoal dos Ministros e demais atores.

No caso do Mercosul, foram trazidos novos atores e instituições com diferentes conhecimentos, interesses e motivações em relação à transferência de informações sobre a questão migratória. O uso da informação que foi transferida via Mercosul variou de acordo com a interação que os agentes que transferem têm com o sistema de decisão política do outro Estado. Nesse caso, a questão que a tese pretendia responder era em que medida o Mercosul enquanto espaço e a Argentina e outros Estados enquanto agentes que transferem exerceram influência sobre as decisões de legislações e políticas migratórias dos outros três Estados? Nesse sentido, é fundamental identificar as motivações dos agentes envolvidos na transferência, para compreender em que medida os agentes que importam a política aprendem as informações e como essa informação (ideia/política) é futuramente utilizada. Assim, cumpre papel fundamental entender os interesses da Argentina na difusão de suas ideias e políticas como o Programa “Pátria Grande” e a Lei Migratória Nacional para os Estados-Partes do Mercosul.

A partir do mapeamento das entrevistas e dos questionários aplicados pela autora, pode-se observar no quadro síntese encontrado no APÊNDICE 2, que os entrevistados, de modo geral, consideram o Mercosul um mediador das transferências de

políticas e ideias migratórias, ainda que tenham apontado também outros espaços. Dentre os entrevistados que citaram que o Mercosul tem impacto sobre as normativas nacionais, mas de maneira marginal, a maioria indicou que o processo de formulação de políticas migratórias é multicausal. No caso dos países estudados a sociedade civil exerce um papel fundamental, pois além de exercer pressão sobre os Estados para reformar as legislações migratórias conservadoras, os atores da sociedade civil se tornam importantes agentes promotores de transferência de política migratória. Cabe a ressalva de que boa parte dos entrevistados é representante de ONGs e apresentam a sua perspectiva sobre o processo, que pode estar condicionada pelos trabalhos que desempenham.

De modo geral, o Mercosul é observado pelos entrevistados como um elemento importante para a definição das políticas migratórias, porém não determinante. Assim, a tese permitiu a comprovação de que o Mercosul é um espaço central de facilitação de políticas, mas em termos institucionais tem fragilidades que limitam essa atuação.

Dessa forma, as transferências, que ocorrem de maneira permanente, em geral, como no caso da transferência da lei migratória argentina para a uruguaia, acontecem diretamente entre os Poderes Executivos e por meio da ação da sociedade civil e de instituições acadêmicas, que se reúnem em seminários e reuniões que permitem o intercâmbio de conhecimento e ideias. Contudo, a maior parte desses encontros são produtos de discussões dentro do FEM, o que indica a relevância do bloco.

Portanto, o Mercosul é entendido pelos entrevistados como mediador de transferências de políticas públicas migratórias. Contudo, o sucesso da transferência depende das dinâmicas nacionais, pois conforme relato dos entrevistados e análise da formulação das políticas migratórias, o fenômeno de elaboração de políticas públicas migratórias é multicausal, sendo a transferência apenas uma parte desse processo.

É imprescindível destacar que o Mercosul teve um papel relevante ao modificar a abordagem de migração, a partir dos debates que ocorreram dentro do FEM, e por ter imposto aos Estados a necessidade de adequação aos AR. Assim, o Mercosul não pode ser reduzido apenas a um palco, pois exerceu papel nas mudanças das legislações migratórias nacionais. A pesquisa forneceu evidências empíricas cujo propósito era verificar a existência ou não de um papel relevante do Mercosul como facilitador da transferência por meio de seu aparato institucional, em especial o FEM. Conclui-se que o Mercosul é um elemento importante na transferência, por envolver os Executivos dos Estados em discussões que impactam em suas políticas domésticas, mas o processo de transferência via Mercosul é limitado pelas condicionantes nacionais.

QUADRO 19- ARGENTINA: POLÍTICAS, IDEIAS OU PROGRAMAS INSPIRADOS
PELO ACORDO DE RESIDÊNCIA E TRANSFERIDOS DO MERCOSUL

Política nacional	Origem da transferência	Elemento transferido do Mercosul	Grau de transferência	Evidências da transferência
Lei de migrações - Nº 25.871 (2004)	Argentina para os Acordos de Residência	Ideia: Preferência a nacionais do Mercosul e migração baseada em direitos	Inspiração	Modolo (2014) Cernadas (2016)
Programa Pátria Grande	Acordos de Residência do Mercosul	Programa de regularização para nacionais do Mercosul	Emulação	Diretor Nacional de Migrações (Ricardo Rodríguez) Conteúdo do Programa (2004) Modolo (2014 e 2016) Vichich (2016) Cernadas (2016)
Instrução do Trâmite Mercosul (2009)	Acordos de Residência do Mercosul	Procedimentos para regularização de nacionais	Emulação	Modolo (2014 e 2016) Vichich (2016)
Instrução do Trâmite Mercosul (2010)	Acordos de Residência do Mercosul	Procedimentos para regularização de nacionais	Emulação	Modolo (2014) Vichich (2016)
Decreto regulamentário Nº 616, de 2010	Acordos de Residência do Mercosul	Procedimentos para regularização de nacionais	Emulação	Modolo (2014) Vichich (2016)

FONTE: A autora (2017).

QUADRO 20 - BRASIL - POLÍTICAS, IDEIAS OU PROGRAMAS INSPIRADOS PELO ACORDO DE RESIDÊNCIA

Política nacional	Origem da transferência	Elemento transferido do Mercosul	Grau de transferência	Evidências da transferência
Lei de Anistia migratória	Acordos de Residência do Mercosul	Regularização de imigrantes	Inspiração	Questionário - Almeida (2016)
Trâmite Mercosul	Acordos de Residência do Mercosul	Programa de regularização para nacionais do Mercosul	Emulação	Diretor Nacional de Migrações (Rodriguez) Conteúdo do Programa (2004) Modolo (2014) Questionário de Vichich (2016)
Instrução do Trâmite Mercosul (2009)	Acordos de Residência do Mercosul	Procedimentos para regularização de nacionais	Emulação	Modolo (2014) Questionário - Vichich (2016)
Acordos para facilitar abertura de contas de nacionais do Mercosul, com BB e Caixa Econômica	Acordos de Residência do Mercosul	Igualdade de direitos aos imigrantes em pé de igualdade com nacionais	Emulação	Entrevista com Baraldi (2016)
Nova Lei de Migrações – em trâmite (PL migratório 2516/2015)	Lei migratória Argentina Acordo de Residência	- ideia de migração como direito - igualdade de direitos - acesso a justiça - categoria de cidadão do Mercosul	Emulação	Contatos entre gestores (FEM, seminários e reuniões) Federico Augusti (2016) Granja (2016) Contato entre Sociedade civil (CELS-CONECTAS): - Maia (2016), Cetra (2016), Ventura (2016) Cernadas (2016), Baraldi (2016).
Instrução normativa do MDIC sobre nacionais do Mercosul para abertura de empresa	Acordo de Residência do Mercosul	- igualdade de direitos para nacionais	Emulação	Entrevista com Baraldi (2016)

FONTE: A autora (2017).

QUADRO 21 - URUGUAI - POLÍTICAS, IDEIAS OU PROGRAMAS INSPIRADOS PELO ACORDO DE RESIDÊNCIA

Política nacional	Origem da transferência	Elemento transferido do Mercosul	Grau de transferência	Evidências da transferência
Lei No. 18.250	Lei argentina No. 25.851 Acordos de Residência do Mercosul	Conteúdo da lei: - ideia de migração como direito - igualdade de direitos - fim da criminalização - acesso à justiça - categoria de cidadão do Mercosul	Emulação e cópia	Contato entre gestores atestado pelas entrevistas Augusti (2016) – diretor da DNM argentina Muiño (2016) – diretor do MRE uruguaio Argentieri (2016) – IPPDH Mercosul Especialistas: Modolo (2016) Modolo (2010) Novick (2010) Koolhaas (2016) Souza (2016) Bogado (2016) Prieto (2016) Kleidermacher (2016) Lamonaca (2016)
Trâmite Mercosul	Acordos de Residência do Mercosul	Programa de regularização para nacionais do Mercosul	Emulação	Muiño (2016) Koolhaas (2016) Souza (2016) Bogado (2016) Prieto (2016)
Aplicação da decisão N° 35/00 sobre Cooperação Consular	Decisão do FEM	Procedimentos para cooperação de consulados	Emulação	Questionário - Muiño (2016)
Lei N° 19.254 – Regularização de nacionais do Mercosul	Acordos de Residência do Mercosul Programa Pátria Grande	Procedimentos para regularização de nacionais do Mercosul – trâmite gratuito, não são pedidos meios de vida	Emulação	Questionário- Muiño (2014) Entrevistas: Koolhaas (2016) Souza (2016) Bogado (2016) Prieto (2016)
Programas de validação de títulos	Transferência da Argentina para o Uruguai ARCUSUL	Procedimentos para acreditação de títulos	Emulação	Entrevista com Prieto (2016)
Definição conceitual do Programa Pátria Peregrina e Departamento 20	Acordo de Residência do Mercosul Programa Pátria Grande	- regularização de nacionais	Emulação	Entrevista com Souza (2016)

FONTE: A autora (2017).

QUADRO 22- PARAGUAI- POLÍTICAS, IDEIAS OU PROGRAMAS INSPIRADOS PELO ACORDO DE RESIDÊNCIA

Política nacional	Origem da transferência	Elemento transferido do Mercosul	Grau de transferência	Evidências da transferência
Projeto de Lei Migratória (em trâmite no Congresso desde 2016)	Lei argentina No. 25.851 Lei Uruguia 18250 Lei Migratória brasileira – No. 2516 Acordos de Residência do Mercosul	Conteúdo da lei: - ideia de migração como direito - igualdade de direitos - fim da criminalização - acesso à justiça - categoria de cidadão do Mercosul	Inspiração	Várias cópias e emulações - Contato entre gestores atestado pelas entrevistas Augusti (2016) – diretor da DNM argentina Especialistas: Oddone (2016) Lopez (2016)
Trâmite Mercosul	Acordos de Residência do Mercosul	Programa de regularização para nacionais do Mercosul	Emulação	Oddone (2016) Lopez (2016)
Carteira Vicinal Fronteiriça com cidades argentinas	Decisão do FEM	Procedimentos para concessão de carteira vicinal fronteiriça	Emulação	Questionário – Oddone (2016)
Medidas de regularização migratória na fronteira com o Brasil	Acordos de Residência do Mercosul	Procedimentos para regularização de nacionais do Mercosul	Emulação	Questionário – Oddone (2016)

FONTE: A autora (2017).

Os quatro quadros apresentados (QUADRO 19, QUADRO 20, QUADRO 21 e QUADRO 22) indicam os casos de transferências de políticas migratórias intermediadas pelo Mercosul por cada país, buscando sintetizar a origem da transferência, os elementos transferidos e os graus de transferência por país. Pode-se perceber que a Argentina é o Estado que menos transferiu políticas das decisões do Mercosul e dos Estados-membros, pois foi o agente que promoveu as transferências no bloco, em função do protagonismo na temática migratória. As entrevistas evidenciaram que o Programa “Pátria Grande” e o Trâmite Mercosul foram emulados das decisões do Mercosul. A Lei de Migrações argentina No. 28.150, foi aprovada em paralelo à assinatura dos AR, mas forneceu elementos para os Acordos de Residência, exportando a concepção de preferência aos cidadãos do Mercosul e uma visão mais humanista das migrações. Por sua vez, o Brasil transferiu do Mercosul uma série de políticas, que foram emuladas do bloco, como a Lei de Anistia migratória e a o PL migratório, que foi inspirado, em partes, na lei argentina.

O Uruguai realizou cópias e emulações da lei argentina, bem como emulou o Programa de validação de títulos da Argentina, e conforme atestado nas entrevistas, o Mercosul foi um espaço mediador importante para essa transferência. Ademais, o Uruguai importou ideias, como a definição conceitual do Programa “Pátria Peregrina”, de regularização migratória, que foi emulada do Programa “Pátria Grande”. Por fim, o Paraguai realizou menos transferências, porém importou a concepção humanitária da migração e outros elementos da lei migratória argentina para o novo PL migratório apresentado em 2016, por meio dos debates no FEM e em outras esferas.

O Mercosul, nesses processos de transferência entre os Programas de regularização, as leis migratórias e demais procedimentos migratórios identificados, atuou como facilitador, através do FEM, do SGT 10 e outros encontros que ocorreram à margem do Mercosul, em alguns casos, e em outros organizados pelo bloco.

8.11 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

No presente capítulo foi possível qualificar o papel do Mercosul nas transferências de política públicas de migração, identificando que representou um fórum importante para intercâmbio de ideias e conhecimentos.

Primeiramente, foram apresentados os fatores levados em conta em cada um dos aspectos da transferência de política migratória no Mercosul, quais sejam: motivações, atores, elementos transferidos, referências, graus, evidências e obstáculos.

Na segunda parte do capítulo, foi desenvolvida uma análise das evidências encontradas do papel desempenhado pelo Mercosul como facilitador da transferência migratória entre os Estados. Foram identificados elementos de transferência nas Reuniões de Ministros do Interior e no FEM, bem como nas atas do SGT 10 do GMC. Nessa etapa da pesquisa, foram identificadas evidências empíricas dos contatos entre os formuladores da política, encontradas em pronunciamentos de agentes envolvidos, documentos comprobatórios de eventos realizados em conjunto e entrevistas com agentes chaves da migração. Essas evidências buscaram confirmar as suposições de que as correspondências entre as leis não são acasos, mas processos de transferência realizados no seio do Mercosul.

A análise da lei migratória do Uruguai e do PL migratório brasileiro e paraguaio confirmam a transferência de políticas na forma de emulação dos AR do Mercosul, que por sua vez, foram inspirados na lei migratória argentina. A “Declaração de Santiago

sobre Princípios Migratórios” foi um documento importante na mudança da abordagem migratória dos países, ao enfatizar a preocupação com os direitos humanos dos estrangeiros, o que foi incorporado nas leis migratórias e programas nacionais.

Houve uma transferência suave (termo defendido por EVANS, 2004b), de princípios, objetivos, instrumentos de política, ideologia, ideias, retórica e lições negativas, mas alguns programas não foram diretamente copiados. É mais complexo identificar a transferência suave de normas do que a dura. Ademais, é mais difícil comprovar que a transferência suave ocorre, pois os formuladores da política tendem a negar o aprendizado, o que ficou evidente, por exemplo, no caso da transferência do conteúdo da Lei migratória argentina pelos formuladores da Lei uruguaia.

Na sequência, foram apresentadas considerações sobre os elementos da teoria de transferência que permitiram entender o papel do Mercosul como fórum de troca de experiências. Nessa parte, foram apresentados quadros que indicavam quais as políticas e programas foram transferidos via Mercosul por cada Estado, indicando os elementos transferidos, graus e evidências da transferência.

Foi evidente o processo de transferência da lei migratória argentina para a lei migratória uruguaia, mediado pelo Mercosul. O Brasil ainda aguarda a aprovação no Senado do PL 2516/2015 que modifica a Lei migratória, porém esse PL contém elementos transferidos dos documentos do Mercosul e de experiências de seus Estados-membros. No caso do Paraguai, foi apresentado ao Congresso, em 2016, um projeto de lei que modifica a lei migratória vigente e incorpora elementos dos AR e da lei migratória argentina, demonstrando a transferência.

Embora tenha ficado clara a transferência de certos elementos das normativas do Mercosul e de seus Estados-Partes, quando analisados os programas migratórios e sua implementação, foram verificadas importantes distinções, o que revela que cada Estado tem sua dinâmica própria e responde a demandas nacionais na formulação de sua legislação migratória. Assim, o Mercosul é um importante facilitador nas trocas de políticas migratórias, contudo, embora estas sejam definidas respeitando as normativas do Mercosul, são condicionadas por aspectos nacionais e, em menor grau, regionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro capítulo da tese comprovou que houve mudanças que permitiram que o Mercosul se tornasse uma organização internacional com maior ênfase sobre questões políticas no início do século XXI. A partir dos anos 2000, o tema das migrações, especialmente da livre circulação de pessoas e da residência, ganhou destaque nas discussões do bloco, que culminou na criação do Foro Especializado Migratório do Mercosul em 2004.

No capítulo dois, atingiu-se o objetivo específico de investigar como as teorias de transferência de políticas explicam o processo de transferência migratória no Mercosul, indicando quais elementos seriam utilizados na análise, com ênfase sobre a metodologia de Dolowitz e Marsh (2000).

De modo geral, observou-se que, no âmbito do Mercosul, os discursos sobre migração tenderam a uma maior humanização do tema a partir da reinvenção do bloco, o que foi observado nos capítulos três e quatro da tese. Contudo, nem sempre as práticas políticas refletiram essa retórica, pois apenas alguns Estados aprovaram reformas em suas leis nacionais (Argentina e Uruguai). Assim, verificou-se uma lacuna na implementação e uma lacuna de eficácia da política migratória do Mercosul, pois embora assegure direitos a esses imigrantes, na prática, ainda não consegue provocar impactos significativos sobre as vidas dos imigrantes.

Dentro do FEM, foram assinados importantes documentos que revelaram uma intenção dos Estados de avançar a agenda migratória do bloco, conforme verificado no capítulo quatro. Os documentos de maior destaque e relevância foram os AR, que representaram um progresso central no aprofundamento do processo de integração regional, que se encontra atualmente paralisado em termos econômicos e políticos.

O capítulo cinco da tese demonstrou um aumento relativo da participação dos imigrantes mercosulinos nos fluxos de pessoas na região. Assim, os intercâmbios intra-Mercosul têm se elevado em relação ao fluxo extra-Mercosul. Esse crescimento foi possível, entre outras causas, em função do avanço da política migratória regional, com ênfase sobre a assinatura dos Acordos de Residência do Mercosul e Estados-Associados em 2002, que definem os requisitos necessários para que um nacional de um país solicite a residência em outro.

No caso das políticas migratórias domésticas, estudadas no capítulo seis, foi comprovado que Argentina e Uruguai utilizaram os AR como marco conceitual para

reformular suas Leis migratórias (Argentina em 2003 e Uruguai em 2007), assim como o Brasil que está em vias de aprovação do PL migratório. O Brasil tramitou um projeto de Lei em 2009, que foi substituído pelo PL 2516/2015, aprovado na Câmara dos Deputados em dezembro de 2016 e seguiu para apreciação do Senado e posterior assinatura da Presidência, cujo objetivo era reformar a anacrônica lei de 1980. O PL de 2009 foi formulado no mesmo ano da ratificação dos acordos de Residência do Mercosul, o que não representa apenas uma coincidência. Por outro lado, o Paraguai tem demonstrado interesse em formular uma nova Política Migratória. Em junho de 2016 foi apresentado ao Congresso paraguaio um projeto de lei migratório que encontra-se atualmente em trâmite.

No capítulo 7 foi possível verificar casos concretos de transferência entre Estados do Mercosul, como a exportação da lei migratória argentina para a lei migratória uruguaia, a transferência do Programa Pátria Grande para os Programas de regularização de nacionais do Mercosul dos demais Estados e a transferência das ideias dos Acordos de Residência para as leis migratórias nacionais.

O capítulo oito permitiu aplicar a metodologia de Dolowitz e Marsh (2000) ao caso estudado, apontando os elementos envolvidos na transferência. Nesse capítulo final, foram apresentadas evidências da transferência, mediante análise das entrevistas e questionários aplicados pela autora. Ademais, foram apresentados quadros, para cada um dos quatro países, indicando os casos de programas e leis transferidos pelos Estados-membros dentro do Mercosul.

O objetivo geral da tese, de verificar o potencial de mediação de transferência pelo Mercosul foi atingido. Contudo, observaram-se outros condicionantes ao processo de transferência que estão associados a fatores não-Mercosul, como o envolvimento da sociedade civil e os contatos diretos entre gestores.

Com relação ao aprendizado, o Uruguai foi o país que demonstrou maior capacidade de aprendizado em relação tanto a sua Lei migratória, quando importou elementos da lei argentina, quanto ao seu programa de regularização migratória. Este ocorreu, porém, com alterações claras em relação ao Programa “Pátria Grande” argentino que facilitaram os trâmites. A Argentina foi o principal agente emissor de políticas, enquanto o Mercosul teve um papel de mediador ao formular os AR e outras normas referentes ao tema da migração intra-Mercosul, bem como fornecer espaços para trocas de experiência como o FEM e o IPPDH. Por sua vez, Brasil e Paraguai foram os países que demonstraram menor capacidade de aprendizado em termos de políticas migratórias,

tais quais discutidas no Mercosul. Embora tenham implementado Programas de regularização migratória, frutos dos AR e emulados do Programa “Pátria Grande” argentino, a implementação destes programas foi menos eficaz. Ademais, Brasil e Paraguai, ao contrário do Uruguai, ainda não conseguiram aprovar uma nova lei migratória que incorpore as ideias e práticas trazidas pelas decisões mercosulinas. Nas discussões migratórias dentro do Brasil, revelou-se a participação de representantes argentinos, a exemplo da ONG CELS. Porém, não houve envolvimento direto de representantes mercosulinos, apenas os delegados brasileiros do FEM.

Ao Brasil falta, ainda, a consolidação de uma política migratória mais consistente, pois observam-se apenas respostas pontuais a pressões internacionais e de atores da sociedade civil, como verificado nas entrevistas realizadas com representantes da ONG argentina CELS e da CONECTAS brasileira. Reis (2011) destacou que o ativismo dos imigrantes nas associações de defesa de seus interesses tem cumprido papel central na reforma da política migratória nacional, bem como o contato da sociedade civil brasileira com a sociedade organizada de outros países com leis mais progressistas, como a da Argentina. Ademais, Reis (2011) apontou que o governo Lula possuía um objetivo amplo de política externa, atrelado à ideia de assegurar uma imagem positiva como defensor internacional dos direitos humanos, a exemplo da recepção de refugiados, especialmente provenientes do Haiti. As leis de anistia do governo brasileiro são exemplos dessas ações pontuais para coibir problemas temporários, que funcionam como paliativos, sem fornecer uma concreta e ampla política migratória, condizente com a lógica da garantia dos direitos humanos dos imigrantes. Patarra e Fernandes (2011) pontuam que o acesso à saúde e à educação aos estrangeiros é de responsabilidade dos estados da Federação brasileira, o que dificulta a garantia de bons serviços e a fiscalização dessas atividades.

Da mesma forma, embora a Argentina tenha uma lei migratória progressista, verificam-se possíveis retrocessos, como o caso da construção de centros de detenção na Argentina pelo governo Macri em 2016. As entrevistas com Prieto (2016) e Koolhaas (2016) revelaram que, no Uruguai, embora exista uma lei de migração avançada, falta uma política de integração dos imigrantes à sociedade, a exemplo da dificuldade de validação de títulos ou do acesso de imigrantes a Universidades no Uruguai, como atestado por Prieto (2016).

Foi identificado, ao longo da tese, que o Mercosul é um importante espaço de intercâmbio de ideias e conhecimentos, mas que cada país tem uma dinâmica específica

na formulação de suas legislações nacionais. Nesse sentido, torna-se fundamental apontar a questão da soberania dos Estados e a ênfase intergovernamental do bloco regional como um desafio ao processo de transferência. O Mercosul terá um papel decisivo se os Estados permitirem isso, podendo interromper e impedir a difusão quando julgarem mais vantajoso para seus interesses, o que se associa a ideia do Mercosul ser uma organização de caráter intergovernamental.

A teoria intergovernamental de Moravicsik determina que o processo de integração regional é resultado de uma sequência de barganhas, em que os Estados avançam nas negociações à medida que seus interesses são atendidos. Isso ficou claro no processo de integração do Mercosul em vários momentos quando se trata da migração, como o caso da ratificação dos AR, que passaram a vigorar sete anos após sua assinatura em razão da demora do Paraguai para incorporá-lo internamente, demonstrando como os diferentes interesses podem bloquear o avanço das decisões. Esse aspecto é potencializado dada a inexistência de instituições supranacionais no Mercosul, capazes de garantir a imposição das normas aos Estados-membros. A intergovernamentabilidade presente no bloco o transforma em instrumento de política externa de alguns Estados para atingir interesses nacionais, como ficou claro na busca da Argentina por projetar-se através do Mercosul como líder regional na temática migratória.

O desenho institucional do bloco, de ênfase intergovernamental e fragilidade das suas instituições, que são incapazes de impor decisões, prejudica tanto o avanço da política regional migratória quanto o processo de transferência de políticas via Mercosul. Contudo, uma simples reforma institucional, conferindo maior poder e autonomia às instituições do bloco em relação aos governos nacionais não seria suficiente para solucionar essa questão, pois a soberania nacional prevalece, como defendido pela teoria liberal intergovernamental. A formulação de um marco normativo sólido, mesmo que não solucionasse a questão, tornaria o bloco mais eficaz no alcance de seus objetivos. A inexistência de mecanismos de participação direta agrava a questão institucional e aprofunda o *déficit* democrático. O Parlamento do Mercosul, que não é eleito de modo direto pelos nacionais, tem um papel apenas consultivo, não conferindo uma representação adequada aos cidadãos do bloco. Essa falta de representatividade impede que as organizações da sociedade civil, as quais tem uma atuação proativa no marco interno dos países, participem do processo de formulação de políticas migratórias no bloco e possam atuar de forma mais direta dentro do Mercosul.

Para que haja um tratamento regional do temas o Foro Especializado Migratório do Mercosul e outras instâncias precisam deixar de ser apenas espaços de discussão e se tornar agentes de alinhamentos de políticas, conforme ressaltado nas entrevistas realizadas pela autora.

Porém, apesar das limitações relevadas pela teoria intergovernamental, é central apontar que o Mercosul é um importante espaço facilitador de contatos entre os gestores de políticas públicas nacionais. Assim, o Mercosul desempenha uma função importante ao intermediar o processo de transferência entre os países.

A análise permitiu a conclusão de que o Mercosul tem um papel relevante nos processos de transferência, porque o FEM, por exemplo, se mostrou um espaço no qual se compartilham experiências pelos formuladores da política nacional migratória. Embora tenha promovido intercâmbio de práticas e políticas domésticas, o Mercosul não se revelou capaz de produzir uma política migratória comum que fosse implementada pelos Estados sem adaptações. Isso ocorre por deficiências do bloco e pelas diferenças existentes nas agendas de cada país sobre a questão migratória, que impedem a uniformização da abordagem sobre o tema.

A tese comprovou o papel decisivo e protagonista da Argentina na formulação dos Acordos de Residência do Mercosul, por ter sido a proponente do Acordo que foi redigido com base em sua legislação nacional. Ademais, o Programa “Pátria Grande” argentino se destacou em relação à regularização de nacionais do Mercosul no país, constituindo uma programa transferido pelos outros países. A Argentina e o Uruguai foram os primeiros a aplicar de modo unilateral o AR, em 2006, antes mesmo de sua ratificação, em 2009. A Argentina contribuiu, ainda, para inserir na agenda do Mercosul o debate sobre a construção da concepção do residente mercosulino com direitos específicos e um tratamento diferenciado em relação aos demais imigrantes nos países membros. Isso se deve ao fato da Argentina desejar exercer poder sobre a questão.

Na tese, verificou-se uma dificuldade em trabalhar com a empiria, resultado de dois tipos de limitações: a primeira associada ao desafio de operacionalização da teoria de transferência e difusão de políticas e a segunda vinculada às limitações do Mercosul, que foram expostas anteriormente. A primeira restrição foi percebida no momento de se olhar para os fatos, que pareciam elucidar a transferência de política migratória, porém, a transferência revelou-se um processo mais complexo e, com isso, criou muitos desafios à demonstração empírica. O processo é mais fácil de visualizar quando envolve dois países. Quando engloba uma OIG como o Mercosul, a tarefa de identificar o papel dessa

organização é igualmente complexa, pois a transferência envolve processos que não dizem respeito apenas à OIG em si, mas à dinâmica interna do bloco e a como a organização consegue impactar nas políticas nacionais dos Estados em outras áreas temáticas.

A solução encontrada na presente tese para superar essas limitações teórico-metodológicas foi uma combinação de estratégias que incluiu a análise de documentos oficiais do bloco e das políticas nacionais e a percepção dos atores envolvidos no processo, apreendida por meio de entrevistas e aplicação de questionários. Essa análise revelou os complicadores das especificidades de cada dinâmica nacional em relação às diferentes necessidades da política migratória. Essas particularidades impõem restrições à formulação de uma política migratória comum. Portanto, essas dinâmicas nacionais demonstraram que a transferência não é perfeita ou completa.

Em relação à livre circulação de pessoas entre os países do Mercosul duas questões permanecem como prioritárias, porém sem solução. A primeira é como garantir a portabilidade de direitos sociais, transferindo pensões e aposentadorias entre os países e a segunda refere-se à equivalência e ao reconhecimento de títulos entre os países, que permitiria uma maior circulação de estudantes e trabalhadores especializados.

Dessa forma, houve o estabelecimento de uma política regional que embora não seja harmônica, busca uma uniformidade entre os Estados em termos de recepção dos nacionais dos países do bloco, ainda que prevaleçam contextos sociais, demográficos, jurídicos, culturais e políticos distintos. Todos os quatro Estados impuseram mudanças em suas legislações, com reformas nas Leis, projetos de alteração dos estatutos ou programas preferenciais de regularização. Assim, houve uma transferência de políticas e programas migratórios através do Mercosul, possibilitada pela troca entre os Ministros e técnicos que elaboraram as legislações e as políticas migratórias domésticas.

Modolo (2014) sustenta que o Mercosul é um processo que prioriza a harmonização e a coordenação da política migratória mais do que a regulação, ainda que os AR representem uma medida regulatória. Modolo argumenta que não houve a “transferência de políticas entre os Estados, mas a construção de uma nova política para todos” (2014, p. 207). Na contramão, defendemos que, mais do que a conformação de uma política migratória única, houve a transferência de ideias, conhecimentos e experiências da Argentina para os demais países, que foi facilitada pelo Mercosul e contribuiu para a construção de diferentes regimes nacionais migratórios, com a

similaridade de dar tratamento especial ao cidadão do Mercosul e de colocar ênfase sobre o paradigma baseado em direitos.

Como os Estados ficaram responsáveis por aplicar as normas de admissão de nacionais do Mercosul em seu território, houve adaptações dos AR à normativa nacional, que Modolo (2014) chama de “traduções”. Com relação ao momento de aplicação, Brasil, Uruguai e Argentina adotaram o regime diferenciado já em 2006, antes da ratificação do Tratado, enquanto Paraguai passou a adotar a norma apenas em 2009. No que tange ao alcance do AR, a Argentina e Uruguai aplicam o Acordo para nacionais dos nove países que firmaram o documento (bem como Venezuela, que não ratificou o Tratado), enquanto o Brasil exclui dos benefícios colombianos, venezuelanos e equatorianos, e o Paraguai adota apenas a norma com os países fundadores, Brasil, Argentina e Uruguai.

Observou-se uma convergência discursiva entre os países do Mercosul na análise das Leis migratórias, projetos de lei e programas de regularização o que poderia fomentar uma nova política migratória regional e revela o processo de transferência mediado pelo bloco. Os temas que aparecem na lei migratória argentina, uruguaia e também nos Projetos de Leis brasileiro e paraguaio são a dimensão ética da migração relacionada aos direitos humanos, a não criminalização da imigração indocumentada, a igualdade de tratamento com os nacionais e a regularização como instrumento para a integração efetiva dos migrantes ao seu local de destino. Embora visualizem-se mecanismos de cooperação no trato migratório e consensos a respeito da temática entre os quatro países, ainda são verificadas divergências relevantes à orientação de suas políticas migratórias e na aplicação dos Acordos de Residência do Mercosul.

O resultado da análise das entrevistas e das leis migratórias nacionais e dos programas de regularização do Mercosul comprova que houve transferência incompleta de políticas migratórias, isto é, apenas alguns elementos foram transferidos. Nesse sentido, observou-se que houve uma forma indireta de transferência, baseada no aprendizado, e na ideia de emulações e inspirações. Isso se deve ao fato de que os Estados, por serem entes soberanos, escolhem importar as políticas, não configurando uma transferência obrigada (coercitiva).

Nesse sentido, ocorreu a transferência de objetivos, ideias e programas migratórios, mas os modelos de política implementados variaram entre países. A análise realizada na tese demonstrou diferenças, porém a inexistência de estatísticas e relatórios mais completos sobre a quantidade de imigrantes contemplados pela residência Mercosul e como se deu a integração deste imigrante (acesso ao mercado de trabalho, direito à

educação e à saúde e direitos políticos) impossibilita uma avaliação completa. Os dados do Programa “Pátria Grande” demonstraram que a ideia de residência Mercosul retirou mais de 400 mil estrangeiros da ilegalidade no país, tornando-os cidadãos plenos de direitos. Não há esses dados disponíveis nos outros países.

Para responder a pergunta-problema “qual foi o papel do Mercosul na transferência de políticas?” a tese indicou dois caminhos: A ideia de ter condicionado a mudanças nas legislações e práticas nacionais pela necessidade de adequação à normativa regional e por ser um espaço de troca de ideias e política migratória. Ambos os movimentos enquadram-se na ideia do Mercosul como mediador de transferência, mas no segundo caso esse papel ficou mais destacado. A Argentina, embora tenha sido protagonista e a origem das transferências, levou o Mercosul em consideração, pois havia no momento de aprovação da lei uma necessidade de aprofundar a integração regional. Pode-se dizer que as decisões posteriores à aprovação da lei migratória foram resultado de uma troca de experiências e ideias dentro do bloco que facilitou e permitiu a transferência também para a Argentina. Porém, foi verificado ao longo da análise que muitos casos de transferência ocorrem marginalmente às instituições do Mercosul, como as que ocorrem nas Conferências Sul-Americanas de Migrações ou em reuniões entre os gestores nacionais das políticas migratórias acordadas diretamente entre os países. Assim, foram comprovadas as transferências, que em muitos casos acontecem em outras instâncias que não o Mercosul, mediadas por outros atores como a OIM e os atores da sociedade civil, a exemplo do contato entre a ONG argentina CELS e a ONG brasileira CONECTAS.

Um aspecto central apreendido da análise do tema destaca que os AR foram responsáveis pela criação de um “novo sujeito de regionalização”, que possui uma gama ampla de direitos. Esse documento modificou o panorama no Cone Sul constituindo um sistema hierárquico em dois níveis, o superior, do residente mercosulino e o inferior do residente não mercosulino, o que implica na discriminação pelo critério da nacionalidade. Contudo, conforme observado, compete ao país a implementação da concessão de residência e direitos, com variações significativas entre os países na aplicação da ideia do residente mercosulino. Para que haja garantia da efetividade destes direitos, é necessária uma alteração de paradigma ao entender os imigrantes como sujeitos da política e portadores de direitos, impedindo a criminalização do tema da migração.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR FILHO, H. ; SILVA FILHO, E. A crítica novo-institucionalista ao pensamento da Cepal: a dimensão institucional e o papel da ideologia no desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 211-232, ago. 2010.
- AGUIRRE, O.; MERA, G.; NEJAMKIS, L. Políticas Migratórias e Integración Regional La Libre Circulación y los desafíos a la ciudadanía. In: Novick, S. (Ed.) **Migraciones y Mercosur**: Una relación inconclusa. Buenos Aires: Catálogos, 2010.
- ALMEIDA, P. R. Mercosul: a visão dos primeiros vinte anos e as perspectivas futuras?. In: RESENDE, E; MALLMANN, M. **Mercosul 21 anos**: maioridade ou imaturidade?, Curitiba: Appris, 2013.
- ASA, P.; CERNADAS, P. P. Política migratoria en el Cono Sur: Los acuerdos del Mercosur y la nueva ley de migraciones en Argentina. **Beyond Law**, v. 11, n. 28, p. 39-65, 2005.
- BAENINGER, R. Citada em: **Com lei antiquada, Brasil enfrenta desafio de integrar mão-de-obra estrangeira**, 2011. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=16689>> Acesso em: 25 jan. 2014.
- BALASSA, B. **Teoria da Integração Econômica**. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1961.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos**: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul), 1870-2003. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- BARALDI, C. Cidadania, migrações e integração regional: notas sobre Brasil, O Mercosul e a União Europeia In: Encontro Nacional da ABRI, 3, São Paulo. **Anais...Governança Global e Novos Atores**, São Paulo: ABRI, 2011.
- BARALDI, C. *et al.* **Informe sobre a Legislação Migratória e a realidade dos imigrantes**. São Paulo: Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante 2011.
- BARALDI, C. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Cidadania Sul-Americana**: O prisma do Brasil e da Integração Sul-Americana. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), USP, São Paulo, 2014.
- BARALDI, C.; VENTURA, D. Políticas Migratórias e Tráfico de Pessoas: quando a árvore esconde a floresta. In: ANJOS, F. A. (Ed.). **Tráfico de pessoas**: uma abordagem para os direitos humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.
- BARNETT, M; FINNEMORE, M. **Rules of the World**: international organizations in global politics. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

BAUTISTA, P, A, F. Libertad de circulación de los ciudadanos europeos en la EU. **CEDE USC**, Santiago de Compostela, v, 1, n. 1, ago. 2014.

BENNETT, C. Review Article: What is Policy Convergence and What Causes It? **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 21, n.2, p. 215-233, abr. 1991.

BENSON, D.; JORDAN, A. What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh Revisited. **Political Studies Review**, London, v. 9, n. 3, p. 366–378, ago. 2011.

BERRY; F. BERRY, W. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In. SABATIER, P. (Ed.) **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999, p. 169-200.

BORZEL, T.; RISSE, T. The Transformative Power of Europe. From EU governance of crisis to crisis of EU governance: regulatory failure, redistributive conflict, and Euroskeptic publics. **Working Papers**, Freie Universitat, Berlin, n.1, mai. 2009.

BOSWELL, C.; GEDDES, A. **Migration and Mobility in the European Union**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

BOTTO, M. **El Mercosur, ¿para qué sirve?** Claves para el debate sobre los alcances de la Integración. Buenos Aires: Ediciones FLACSO/CTA, 2011.

BRADFORD, N. **The OECD's local turn: Innovative liberalism” for the cities?** The OECD and Transnational Governance. Vancouver: UBC Press, 2008.

BRAVO, T, M. **El proceso de internalización del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur:** Una evaluación del compromiso de seis Estados de crear un área de libre residencia y trabajo. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Cidade do México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, 2012.

BRICEÑO- RUIZ, J. From the South American Free Trade Area to the Union of South American Nations: The Transformations of a Rising Regional Process. **Latin American Policy**, Monterrey, v, 1, n. 2, p. 208-229, dez. 2010,

BULMER, S.; PADGETT, S. Policy transfer in the European Union: an institutionalism perspective. **British Journal of Political Science**, London, v. 35, p. 103-126, 2004.

CABALLERO, S. **El proceso de integración regional del Mercosur: ¿Qué papel juegan los factores ideacionales?** Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais , Universidade Autônoma de Madri, 2013.

CABALLERO, S. S. Identity in Mercosur: Regionalism and Nationalism. **Global Governance**, Cambridge, v. 21, n. 1, p. 43-59, 2015.

CAMARGO, S. de. **A União Europeia: uma Comunidade em Construção**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, 2008.

CAMPOS, E. N. **O lugar do cidadão nos processos de integração: o déficit social da Comunidade Europeia e do Mercosul**. Belo Horizonte, Mandamentos: 2002.

CARDOSO, J. L. Reflexões periféricas sobre a difusão internacional do pensamento econômico. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 251-265, 2009.

CARMO, C. A; PECEQUILLO, C. **O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

CARRANZA, M. **Mercosur, the Global Economic Crisis and the New Architecture of Regionalism in the Americas**. Buenos Aires: FLACSO, 2010.

CASTLES, S. **Globalização, Transnacionalismo e Novos Fluxos Migratórios dos trabalhadores convidados às migrações globais**. Lisboa: Fim de Século, 2004a.

CASTLES, S. The factors that make and unmake migration policies. **International Migration Review**, New York, v. 38, p. 852–884. 2004b.

CASTRO, M. G. Migrações internacionais e direitos humanos e o aporte do reconhecimento, **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Brasília, v. 16, n. 31, p. 7-36, 2008.

CERNADAS, P. C. Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 1, n. 233, p. 68-86, mai/jun. 2011

CERVO, A. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 2, p.5-27, jul./dez. 2000.

CHAUSOVSKY, G. Soberanía y derechos humanos: tensiones y asperezas. In: CERQUEIRA FILHO, G. (Ed.). **Sulamérica**, p. 119-127, Niterói, Ed. UFF, 2011.

COELHO, D.; CAVALCANTE, P; TURGEON, M. Mecanismos de difusão de Políticas Sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família, **Economics and Politics Working Paper**, Economics and Politics Research Group, Brasília, Universidade de Brasília, 2013.

COOK, R; WARD, K. ‘Trans-Urban Networks of Learning, Mega-Events and Policy Tourism: The Case of Manchester’s Commonwealth and Olympics Games Projects. **Urban Studies**, Glasgow, v. 48, n. 12, p. 2519-2535, 2011.

CORTES, S.; LIMA, L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, v. 87, p. 33-62, 2012.

COX, R. Ideas, policy borrowing and welfare reform. In: Conference on Global Trajectories: Ideas, International Policy Transfer and Models of Welfare Reform, Florença. **Anais...** European University Institute, Florença, mar. 1999.

CRUZ, C. Os direitos fundamentais dos trabalhadores e a flexibilização na Declaração Sociolaboral do Mercosul: um estudo comparado. **Revista da ABET**, João Pessoa, n. 1, v. 1, 2001.

DABÈNE, O. L'intégration régionale en Amérique latine: Le Mercosur. **Les Études du CERI**, Paris, v.1, n. 8 ,p. 1-41, nov.1995.

DABÈNE, O. La reactivación del Mercosur: Ouro Preto II o el tiempo de las reformas políticas. **Oasis**, Aragón, v. 10, n. 1, p. 119-127, 2005.

DRI, C. F. PAIVA, M. E.,. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul?. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba , v. 24, n. 57, p. 31-48, mar. 2016 .

DE HAAS, H. The determinants of international migration - conceptualizing policy origin and destination effects, **Working Paper Series**, London, v. 32, abr. 2011.

DEVOTO, F. **Historia de la inmigración en la Argentina**. Buenos Aires: Sudamericana, 2003.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das Políticas Públicas. **Caderno de Pesquisa**, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, Campinas, n. 82, 2006. Disponível em: <<https://observatorio03.files.wordpress.com/2010/06/elementos-das-politicas-publicas.pdf>> Acesso em: 10 nov. 2016.

DOLOWITZ, D. **Learning from America: Policy Transfer and the Development of the British Welfare State**. Sussex: Sussex Academic Press, 1998.

DOLOWITZ, D. The future of policy transfer research. **Political Studies Review**, London, v. 10, p. 339-345, 2012.

DOLOWITZ, D.; GREENWOLD, S.; MARSH, C. Something Old, Little New, Something Borrowed, But Why Red, White and Blue?', **Parliamentary Affairs**, Oxford, v. 52, n. 4, p. 719- 30, out. 1999.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, London, v. 13, n. 1, p. 5-24, jan. 2000.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. **CSGR Working Paper**, v.1, n. 69, Coventry, The University of Warwick, 2001.

DOLOWITZ, D; MARSH, D. The Future of Policy Transfer Research, **Political Studies Review**, London, v.10, p. 339-345, 2012.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature. **Political Studies**, London, v. 44, p. 343-357, 1996.

DOMENECH, E. **Migración y Política: el estado interrogado**. Córdoba: Universidade Nacional, p. 21-70, 2008.

DRI, Clarissa F. Políticas públicas regionais: uma análise da regulação de direitos sociais no Mercosul. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 11, n. 1, p. 187-216, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/1944-6679-1-sm.pdf>>. Acesso: 12 jan. 2016.

EL PAIS. Residencia automática a nacidos en el Mercosur. **El Pais**, Montevideu, 29. jan. 2014. Disponível em: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/residencia-uruguaya-automatica-nacidos-mercosur.html>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

ELKINS, Z; SIMMONS, B. On waves, clusters, and diffusion: A conceptual framework. In: American Academy of Political and Social Science, **Anais...**, v. 598, p. 33-51, 2005.

EMMERICH, N. N. El voto de los extranjeros en la República Argentina: una ilusión pasajera. **Alice Comunicación Política**, Buenos Aires, 2013. Disponível em: <<http://www.alice-comunicacionpolitica.com/abrir-ponencia.php?f=494-F540fda9b4941410325147-ponencia-1.pdf>>. Acesso em 8 ago. 2016.

ESTERADEORDAL, A; GOTO, J; SAEZ, R. The New Regionalisms in America: the case of Mercosur. **Journal of Economic Integration**, Seoul, v.16. n. 2, p. 180-202, jun. 2001.

EVANS, M. At The Interface Between Theory and Practice: Policy Transfer and Lesson Drawing: Learning from Comparative Public Policy: a Practical Guide. **Public Administration**, Oxford, v. 84, n. 2, p. 479-489, jun. 2006.

EVANS, M. Is Policy Transfer Rational Policy Making? In: EVANS, M. **Policy Transfer in a Global Perspective**. London: Ashgate Publishing Limited, 2004a.

EVANS, M. Understanding Policy Transfer. In: EVANS, M. **Policy Transfer in a Global Perspective**. London: Ashgate Publishing Limited, p. 10-42, 2004b.

EVANS, M. Research Article: Policy Transfer in a Critical Perspective. **Policy Studies**, London, v. 30, n. 3. p. 243-268. jun. 2009.

EVANS, M.; DAVIES, J. Understanding policy transfer: a multi-level, multidisciplinary perspective. **Public Administration**, Oxford, v. 77, n.2, p.361-385. 1999. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9299.00158/pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

EVANS, M; LANA, X. Policy Transfer Between Developing Countries: The Transfer of Bolsa-Escola Programme to Ecuador. In: EVANS, M. (Ed). **Policy Transfer in a Global Perspective**. London: Ashgate Publishing Limited, p. 190-210, 2004.

EVANS, P. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p.20-63, 2003. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/soc/n9/n9a03.pdf>>. Acesso em: 01. jul. 2010.

EYESTONE, R. Confusion, Diffusion and Innovation. **The American Political Science Review**, Cambridge, v.71, n. 2, p. 441-477, 1977.

FARAH, M. F. dos S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 45, p. 107-126, jun. 2008.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003.

FARIA, C.A. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. **Intersecções**, Rio de Janeiro, v. 14M n. 2, p. 335-371, dez. 2012.

FERNANDES, C da S. Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados –Parte do Mercosul: Articulação de escalas, atores migratórios e implicações territoriais. In: Encontro Nacional da ANPEGE **Anais...** Campinas, UNICAMP, 9- 12 out. 2015. Disponível em: <<http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/16/459.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

FERREIRA, G. O Regionalismo Pós-Liberal e o resgate da agenda de desenvolvimento. In Semana de Ciência Política, São Carlos. In: 3ª. Semana de Ciência Política, **Anais...** São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2015.

FERRER, A. El éxito del Mercosur posible **Revista de Economía Política**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 147-156, jan./mar. 2007.

FLORÊNCIO, S. A.; ARAÚJO, E. H. **Mercosul Hoje**. São Paulo: Alfa Omega, 1996.

FONTOURA, J. La emigración y su impacto en la sociedad paraguaya. **Informe del Seminario Programa Regional Políticas Sociales en America Latina**, Buenos Aires, nov. 2008.

FREEMAN, R. Policy transfer in the health sector. In: European Forum Conference, **Anais...** Florence, fev.1999. Disponível em: < <https://pdfs.semanticscholar.org/0de5/74eed7179502e0ef463d418b93f1f09d5366.pdf>>, Acesso em: 20 out. 2016.

FREIRE, S. de M. (Ed.). **Mercosul em debate: desafios da integração na América Latina**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2001.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1991.

FUSER, I. O mito da “generosidade” no contencioso Brasil-Bolívia do gás natural. **Tensões mundiais**, Fortaleza, v. 10, n. 18, 19, p. 231-254, 2014.

GALVÃO, T. G. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 2, p. 63-80, dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 dez. 2017.

GARCÍA, L. E. **Migración y derechos humanos**: de la nueva política migratoria argentina. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidad de la Plata, La Plata, 2010.

GARCIA, M. C. Migrações Internacionais e Direitos Humanos e o aparte do Reconhecimento. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)**, Brasília, v. 16, n. 31, p. 7-36, 2008.

GEIGER, M; PÉCOUD, A. **Migration Minorities and Citizenship**. London Palgrave Macmillan, 2010.

GERALDO, E. A “lei de cotas” de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. **Cadernos AEL**, Campinas, v. 15, n. 27, 2009.

GIDDENS, A. **As Consequências da modernidade**. Tradução Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

GILARDI, F. Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? **American Journal of Political Science**, New York, v. 54, n. 3, p. 650–666, jul. 2010.

GIUSTINIANI, R. Fundamentos de la ley. In: GIUSTINIANI, R. **Migración**: un derecho humano, p. 19–42, Buenos Aires: Prometeo, 2004.

GOLDENSTEIN, J; KEOHANE, R (Eds.). **Ideas and foreign policy**: Beliefs, institutions, and political change. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

GONNET, C. O. The role of international organizations in a policy diffusion process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America. In: X Chilean Congress of Political Science, **Anais...** Santiago: ACCP, 2012.

GSIR, Sonia. EU Labour Immigration Policy: Discourses and Mobility. **Refugee Survey Quarterly**, Oxford, v. 32, n. 4, p. 90-111, 2013.

HAAS, E. B. **The Uniting of Europe**. Political, Social and Economic Forces (1950-1957). Stanford: Stanford University Press, 1958.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organizations**, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HALL, P. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking. **Comparative Politics**, New York, v. 25, n. 3 p. 275-296, abr. 1993.

HARRISON, L. Re-reading the new regionalism – a sympathetic critique. **Space and Polity**, Glasgow, v. 10, n. 10, 2006, p. 21-46, 2006.

HASSENTEUFEL P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. **Revue française de science politique**, Paris, v.55, n. 1, p. 113-132.

HATTON, T; WILLIAMSON, J. What fundamentals drive world migration? **Nber Working Papers**, National Bureau of Economic Research, Massachussetts, p. 1-34, set. 2002.

HAWKINS, D.; DARREN, G.; WADE, J. How Agents Matter. In HAWKINS, D *et al.* **Delegation under Anarchy: Principals, Agents and International Organizations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

HETTNE, B; SODERBAUM, F. Theorising the rise of regionness, **New Political Economy**, New York, v. 5, n. 3, 2000, p. 457-472.

HODGSON, G.M. The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory. **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, v. 27, n. 2, p. 159-175, 2007.

HOLZNER, B.; MARX, J. **Knowledge Application: The Knowledge System in Society** Boston: Allyn & Bacon, 1979.

HUSEK, C. R. **Curso de direito internacional público**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2004.

IKENBERRY, J. G. The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and 'Policy Bandwagoning'. In: SULEIMAN, E; WATERBURY, J. N. (Eds.). **The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization**, Boulder, San Francisco, Oxford, p. 88-110, 1990.

JACOBSSON, B. Regulated regulators: global trends of state transformation. In: DJELIC, M; SAHLIN-ANDERSSON, K. **Transnational governance: institutional dynamics of regulation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

JAMES, O.; LODGE, M. The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research, **Political Studies Review**, London, v. 1, n. 2, abr. 2003.

KAUCHAKJE, S. Instituições e Cultura: difusão e modelagem internacional da política pública brasileira de combate à pobreza, **Unisinos**, São Leopoldo, v. 49, n. 2, 2013.

KAUCHAKJE, S; SILVA, E. Z. A esquerda importa? Programas de transferência monetária na América Latina. In: Encontro da ABCP, **Anais...** Brasília, 2014.

KEGEL, P. L.; AMAL, M. Instituições, direito e soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Europeia e do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 53-70, 2009.

KEOHANE, R; NYE, J. **Power and Interdependence**: world politics in transition. Boston: Little, Brown & Co, 1977.

KHALIL, S. y PIERI, V. Os brasiguaios e as tensões políticas na fronteira Brasil-Paraguai: uma questão de segurança internacional. In: Foro Universitário do Mercosul, **Anais...**Foz do Iguaçu, 2009.

KNILL, C. Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. **Journal of European Public Policy**, London, v. 12, n. 5, p. 764–774, out. 2005.

KOOLHAAS, M; PELLEGRINO, A. Emigración y remesas: el caso de Uruguay In: BOLOGNA, E. **Temáticas migratorias actuales en América Latina**. Rio de Janeiro, ALAP: 2009.

LAGUNA, D. From lesson-drawing to bounded transfer. In: Conferência International Research Society for Public Management, **Anais...** Foz do Iguaçu, 2010.

LAS CASA, T. A integração regional como mecanismo para provisão de bens públicos: uma análise comparativa da agenda de segurança pública no Mercosul e na Comunidade Andina de Nações. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 23-41, jun. 2015.

LEGRAND, T. The Merry Mandarins of Windsor: Policy Transfer and Transgovernmental Networks in the Anglosphere. **Policy Studies**, New York, v. 33, n. 6, p. 523–540, 2012.

LEON, P. S. Nacionalidad y extranjería en el Uruguay: un estudio normopolítico. **Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay**, Montevideú, v. 1, n. 3, p. 177-243, jan. 2008. Disponível em:
<<http://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/article/viewFile/843/846>>
Acesso em: 20 mai. 2016.

LOPES, H.G, Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 4, p. 619-637, dez. 2013.

LOUSADA, M; VALENTIM, M. L.P. Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 147-164, mar. 2011.

LOVERING, J. Theory led by policy: The inadequacies of the 'new regionalism' (illustrated from the case of Wales), **International Journal of Urban and Regional Research**, New York, v. 23, p. 379-395, 1999.

LUNARDI, T. M. O Acordo para Residência de Nacionais de Estados Partes do Mercado Comum do Sul, Bolívia e Chile de 2009: política migratória e integração regional. In: 1º. Seminário Internacional de Ciência Política. **Anais...** UFRGS, Porto Alegre: 2015.

MALAMUD, A. **Presidentialism and Mercosur**: A Hidden Cause for A Successful Experience. *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. F. Laursen. Aldershot, Ashgate, v. 53, n. 7, 2003.

MALLMANN, M. I.; MARQUES, T. C. S. Leituras do Mercosul: diferentes percepções acerca do bloco. **Século XXI**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, 2013. Disponível em: <<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1868/151>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MARGHERITIS, A. Mercosur's post-neoliberal approach to migration: from workers' mobility to regional citizenship. In: CANTOR, D. et al. **A Liberal Tide?** immigration and asylum law and policy in Latin America. p 57-80. University of London: London, 2015.

MARIN, P. Mercosul e a Disseminação internacional de Políticas Públicas. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 58, 2011.

MÁRMORA, L. Políticas migratorias consensuadas en América Latina. **Estudios Migratorios Latinoamericanos**, Santiago, v. 50, p. 111-142, 2003.

MÁRMORA, L. La ley de migraciones como contexto normativo (de la “ley videla” a la Ley de Migraciones 25.871). In: GIUSTINIANI, R. **Migración**: un derecho humano, p. 19-42, Buenos Aires: Prometeo, 2004.

MÁRMORA, L.; PÉREZ VICHICH, N., **Elementos de políticas migratórias para el MERCOSUR**. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Buenos Aires: Senado de La Nación Argentina, 1997.

MARSHALL, A; ORLANSKY, D. Inmigración de países limítrofes y demanda de mano de obra en la Argentina, 1940-1980. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 89, p. 35-58, 1983.

MARTINE, G. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 3-22, 2005.

MASEDA, P. J de P. **El Derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria**. Madri: Tecnos, 1994.

MCCAN, E.; WARD, K. A multi-disciplinary approach to policy transfer research: geographies, assemblages, mobilities and mutations. **Policy Studies**, Edimburgh, v. 34, n. 1, p. 2-18, fev. 2013.

MEDEIROS, M.; SARAIVA, M. G. Os atores subnacionais no Mercosul: o caso das Papeleras, **Lua Nova**, São Paulo, n. 78, p. 77-108, 2009.

MEDEIROS, M.; MEUNER; COCKLES Processos de difusão política e legitimidade no Mercosul: mimetismo institucional e mecanismos de internalização de normas comunitárias. In: Encontro Nacional da ABRI,4, Belo Horizonte, **Anais...PUC MINAS**: Belo Horizonte: 2013.

MODOLO, V. Libre Movilidad Territorial como Factor de Desarrollo en el Mercado Común Europeo y Mercosureño. In: Novick, S. (Ed.) **Migraciones y Mercosur**. Una relación inconclusa. Buenos Aires: Catálogos, 2010, p. 29-49.

MODOLO, V. **Movilidad Territorial em el Mercado Comum del Sur**: La Construcción del residente mercosureño y el Estado argentino. (1991-2012). Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Instituto Gino Germani, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, 2014.

MODOLO, V. O Mercosul Importa: a política regional de mobilidade territorial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p.571-595, mai./ago. 2015.

MONIZ BANDEIRA, L.A. **Brasil, Argentina e Estados Unidos**: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul), 1870-2003. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

MORAVCSIK, A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, v. 33, n. 4, 1993.

MOSSBERGER, K; WOLMAN, H. Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation, **ESCR Future Governance Paper**, v. 2, nov. 2001.

NEJAMKIS, L.; SIERRA, F. A. R. Patria Grande: Consonancias y Disonancias? Entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos. In: MODOLO, V.; NOVICK, S; MERA, G. (Eds.). **Migraciones y MERCOSUR**: Una relación inconclusa. Buenos Aires: Catálogos, 2010.

NICOLAO, J. Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio, **Revista Eletrônica de Estudos Internacionais**, Madri, p.1-32, v.1, n.29, jun. 2015.

NOVICK, S. HENER; DALLE. **El proceso de integración** Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes. Instituto de Investigações Gino Germani: Buenos Aires, dez. 2005.

NOVICK, S. Introducción, Migraciones, políticas e integración regional: Avances y desafíos. In: MODOLO, V.; NOVICK, S.; MERA, G. (Ed.). **Migraciones y MERCOSUR**: Una relación inconclusa. Buenos Aires: Catálogos, 2010.

NOVICK, S. La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR. In: NOVICK, S., HENER, A.; DALLE, P. **Documento de Trabajo N°46: El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrante**. Buenos Aires: IIGG, 2005.

NOVICK, S. Migración y Políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004). In: NOVICK, S. **Las migraciones en América Latina**, p. 131-152. Buenos Aires: Catálogos, 2008.

NOVICK, S. Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración. Los casos de Uruguay, Paraguay y Chile. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, jul./dez. 2012.

NOVICK, S. Políticas migratorias en la Argentina. In: OTEIZA, E.; ARUJ, R., **Inmigración y discriminación: Políticas y discursos**, p.84-135. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2000.

ODDONE, H. Marco de las políticas públicas sobre migraciones em Paraguay. In: CHIARELLO, M. L. **Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: los casos de Bolivia, Chile, Paraguay e Peru**: New York: Scalabrini International Migration Network, 2013.

OELSNER, A. The institutional identity of regional organizations, or mercosur's identity crisis. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 57, p. 115-127, 2013.

OLIVEIRA, O. **A dimensão internacional do Orçamento Participativo: uma análise da interação entre elites e instituições no processo de difusão**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, O. M. **União Europeia: processo de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 2002.

ONUKI, J.; VALSECHI HENRIQUES, L. G. Venezuela no Mercosul: o debate no Legislativo Brasileiro. In: **Mercosul Século XXI: expansão e aprofundamento**, editado por GEHRE, Thiago. Roraima: UFRR, 2010.

OREOPEZA, J. Unidos pelas migrações. Relatório das apresentações. **Anais...Madri**, set. 2006, OIM. Disponível em: <<http://www.rcmvs.org/documentos/SEGIB/8%20cuartaParte.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

PACECCA, M; COURTIS, C. **Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas**. Serie Población y Desarrollo, n. 84. Santiago de Chile: CELADE, 2008.

PATARRA, N. Migrações Internacionais de e para o Brasil Contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.19, n 3, p. 23-33, 2005.

PATARRA, N.; BAENINGER, R. Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração Econômica - Brasil no Mercosul. In: Congresso da Associação Latino-americana de População (ALAP), **Anais...** v.1, Minas Gerais, 2004.

PATARRA, N. L.; FERNANDES, D. Brasil: país de imigração? **Revista Internacional em Língua Portuguesa – Migrações**, v. III, n. 24, p. 65-96, 2011.

PECK, J.; THEODORE, N. Mobilizing Policy: Models, Methods and Mutations. **Geoforum**, London, v. 41, n. 2, p. 169-174, 2010.

PÉCOUD, A.; GUCHTENEIRE, P. International migration, border controls and human rights: Assessing the relevance of a right to mobility. **Journal of Borderlands Studies**, London, v. 21, n. 1, 2006.

PERROTTA, D. **La integración regional en la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado: del Mexa al Arcu-Sur, 1998-2008.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - FLACSO, Universidade de Buenos Aires, Argentina, 2012.

PETERSONS, J. **Policy Networks.** IHS Political Science Series: Vienna, 2003.

PINTO, M, D; GUIMARÃES, M, H. O Mercosul e a Alca: os interesses (irre)conciliáveis da União Européia e dos EUA. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 48, v. 1, p. 129-150, jun. 2005.

PIZARRO, J.M; FINARDI, L. R. Impacto social y económico de la inserción de los migrantes en tres países seleccionados de Iberoamérica. **CEPAL – Serie Poblacion y Desarrollo**, Santiago, v.1, n. 83, p. 1- 56 , ago. 2008.

PIZARRO, Jorge; STANG, Maria. Migratory Treatment in the South-American Sub-Regional Integration Spaces. **Papeles de Población**, Ciudad de Mexico, v.1, n. 48, p. 64-92, abr./jun. 2006

PÓVOA NETO, H. O erguimento de barreiras à migração e a diferenciação dos "direitos à mobilidade". **REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 11, n. 31, 2008.

RATTO, M.C. **El proceso de Institution Building del MERCOSUR:** Análisis de tratados y acuerdos regionales. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2004.

RAVENSTEIN, E. G. The laws of Migration. **Journal of the Statistical Society of London**, London, v. 48, n. 2, p. 167-235, jun. 1885.

REIS, R. R. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 47-69, jun. 2011.

REIS, R. R. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, 2004.

REYES, I. B. **BBC Mundo**, Buenos Aires, 8 set. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150908_refugiados_sirios_uruguay_irm>. Acesso em: 19 jul. 2016.

RISSE, T. The diffusion of regionalism. In: BORZEL, T; RISSE, T (Eds). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

RISSE, T.; BORZEL, T. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. **European Integration online Papers (EIoP)**, Viena, v. 4, 2000.

RODRIGUEZ, R. E. Una Experiencia argentina para América: Plan Patria Grande. In: Encontro Iberoamericano sobre Migração e Desenvolvimento - Unidos por las migracionais. **Anais...** Madrid, set. 2006. Disponível em: <<http://www.rcmvs.org/documentos/SEGIB/8%20cuartaParte.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

ROGERS, E. **Diffusion of innovation**. New York: The Free Press, 2003.

ROSE, R. **Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space**. Chatham, 1993.

ROSE, R. At the interface between theory and practice-Policy transfer and lesson-drawing. **Public Administration**. Oxford. v. 84, n. 2. p. 479–515, 2006.

ROSE, R. What is Lesson-Drawing? **Journal of Public Policy**, London, v.11, p. 3-30, 1991.

ROSE, R. Ten Steps in Learning Lessons From Abroad, **European University Institute, Working Papers**, n.5, p. 1-19, 2002. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1763/RSCAS_2002_05b.pdf?sequence=1>. Acesso em: 3 fev. 2016.

RUGGIE, J. G. International responses to technology: concepts and trends. **International Organizations**, Cambridge, v. 29, n. 3, p. 1975.

SALA, L. A. **Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria**. Barcelona: Anthropos, 2005.

SALZMANN, A. C. El desarrollo de uma libre circulación de personas en el Mercosur: balance y perspectivas. In: ALDECOA LUZÁRRAGA; SOBRINO HEREDIA, Migraciones y Desarrollo. **II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales**, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006, Madri, Marcial Pons, 2007.

SAMPAIO, M. R. M. F. **Caminhos da recepção:a transferência para o Brasil de políticas para a educação superior**. –Tese (Doutorado em Educação) - Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2013.

SAHAHUJA, A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR José Antonio Sanahuja. In: SERBIN; MARTINEZ; RAMANZINI JUNIOR. **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos** Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, 2012.

SANTANDER ,S. El ‘giro a la izquierda’ en América Latina: Fragmentación y recomposición de la geopolítica regional. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, Caracas, v. 4, n. 7, p. 17-38, jan./jun.-2009.

SANTANDER, S. Invariances et ruptures dans le Mercosur. In: SANTANDER, S. **Relations internationales et régionalisme**. Liège, Presses Universitaires de Liège, 2012.

SARAIVA, M. G. Mercosul 20 anos. In: MALLMANN, Maria Izabel; RESENDE, Erica Simone Almeida (Orgs.). **Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 2013, p. 313-317.

SASSEN, S. **Contrageografías de la globalización**. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos. Madri: Traficantes de Sueños, 2003.

SCHULTZ M. ; SODERBAUM, F.; OJENDAL, O. **Regionalization in a globalizing world: a comparative perspective on forms, actors, and processes**. New York: Zed Books, 2001.

SCOTT, A. **Regions and the World Economy**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

SHIPAN, C. VOLDEN, The mechanisms of policy diffusion. **American Journal of Political Science**, New York, v. 52, n. 4, p. 840-857, 2008.

SILVA, K. de S. **Integração regional e exclusão social na América Latina**. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, F. P. da. Até onde vai a “onda rosa”? **Análise de Conjuntura OPISA**, Rio de Janeiro, n. 2, 2010.

SIMMONS, B. DOBBIN, F; GARRET, G. Introduction: the international diffusion of liberalism. **International Organizations**, Cambridge, v. 60, n. 4, p. 781-810, 2006.

SOARES, W; LOBO, C; MATOS, R. Mobilidade espacial dos imigrantes estrangeiros no Brasil – 1991/2000. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 23, n. 44, p. 191-205, jan./jun. 2015.

SODERBAUM, F. **Rethinking Regionalism**, London: Palgrave, 2016.

SODERBAUM; HETTNE; KEATING, 1998 IN: SODERBAUM, F. **Theories of New Regionalism**. London: Palgrave, 2003.

SOLANAS, F. El impacto del impacto del MERCOSUR en la educación superior: Un análisis desde la “Mercosurización” de las políticas públicas. **Archivos Analíticos de Políticas Educativa**, Buenos Aires, v. 17, n. 20, 2009.

SOUCHAUD, S. Aspectos políticos de la inmigración y emigración nternacionales en Paraguay al principio del *sigloXXI*. In: ZURBRIGGEN, C; MONDOL, L. **Estado**

actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR. Montevideo FLACSO, 2011.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SOUZA, W. D. **Anarquismo, Estado e pastoral do imigrante.** Das disputas ideológicas pelo imigrante aos limites da ordem: o Caso Idalina. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

STONE, D. Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines, **Politics**, London, v. 19, n. 1, p. 51-59, 1999.

STONE, D. Non-Governmental Policy-Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes, **Governance**, London, v. 13, n. 1, p. 45-62, 2002.

STONE, D. Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. **Journal of European Public Policy**, London, v. 11, n. 3, p. 545–566, jun. 2004.

STONE, D. Transfer and Translation of Policy. **Green Working Paper.** University of Western Australia, Perth, v.1, n.7, p.1-21.2011.

STUBBS, P. Stretching concepts too far? Multi-level governance policy transfer and the politics of scale in Southeast Europe. **Southeast European Politics**, v. 6, n. 2, p. 66–87, 2005.

TAKS, T. Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay. In: ZURBRIGGEN, C; MONDOL, L. **Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR.** Montevideo FLACSO, 2011.

THIELEMAN. The 'Soft' Europeanisation of Migration Policy: European integration and Domestic Policy Change, **Journal of Ethnic and Migration Studies**, Sussex, v.29, n.4, 2006.

TOSTES, A. P. B. **União Europeia: o poder político do direito.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador:** a construção do Mercosul. Brasília: Funag/Ibri, 2002, 308 pp.

VELÁZQUEZ, C. **Regularización migratoria en el MERCOSUR:** Evidencia del programa Patria Grande en Argentina. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Nacional de la Plata, La Plata, 2014.

VENTURA, D (Ed.). Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. **Relatório da Comissão de Especialistas.** Fundação Friedrich Ebert, Brasília, 31 jul. 2014. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>.> Acesso em: 15 jul 2016.

VENTURA, D. **Asimetrías cruzadas o cubismo normativo**. La incorporación de normas en el MERCOSUR. Washington DC: BID, 2005.

VENTURA, D. **A ordem jurídica do MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

VENTURA, D; ILLES, P. Qual a política migratória do Brasil? **Le monde diplomatique**, Brasília, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

VICHICH, N. P. **El MERCOSUR y la migración internacional**. Nova Iorque: UNPD, 2005.

VIZENTINI, P. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 1, n.1, p. 82-94, mar. 2007.

VIZENTINI, P. F. 2005. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2007). **Civitas**, Porto Alegre, v. 5 n. 2, p. 381-397, jul./dez. 2005.

WALKER, R. The Americanisation of British welfare: a case-study of policy transfer. **Focus**, New York, v. 19, p. 32-40, 1999.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?". **Opinião Pública**, Campinas, v.14, n.1, p. 65-95, 2008.

WELLISCH, M. **Legislação sobre estrangeiros**: anotada e atualizada. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1941.

WEYLAND, K. Learning from foreign models in Latin American Policy Reform: an introduction. In: WEYLAND, K. (Ed.). **Learning from foreign models in Latin American policy reform**. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 2004.

ZAPATA-BARRETO, R. **Inmigración, innovación política y cultura de acomodación em España**. Barcelona: Fundación CIDOB, 2004.

ZHANG; Y. MARSH; D. Learning by doing: the case of administrative policy transfer in China. **Policy Studies**, London, v. 37, n. 1, p. 35-52, jan. 2016.

ZOLBERG, A. The Next Waves: Migration Theory for a Changing World. **International Migration Review**, New York, v. 23, n. 3, p. 403-430, out. 1989.

ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS

ABRAMOVICH, V. Entrevista concedida a CLACSO TV. **CLACSO**, 17 fev. 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=pktlY-W5gNs>>. Acesso em: 13 set. 2016.

ALMEIDA, P. S. de. **Questionário aplicado por Ludmila Culpi**. Curitiba, 5 abr. 2016. [As respostas estão sob poder da autora].

ARGENTIERI, C. **Entrevista concedida a Ludmila Culpi**. Curitiba, 30 nov. 2016. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora], duração 50 minutos.

AUGUSTI, F. **Entrevista concedida a Ludmila Culpi**. Curitiba, 18 nov. 2016. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora], duração 30 minutos.

BARALDI, C. **Entrevista concedida a Ludmila Culpi**. Curitiba, 28 out. 2016. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora], duração 100 minutos.

BOGADO, L. **Entrevista concedida a Ludmila Culpi**. Curitiba, 28 nov. 2016. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora], duração 120 minutos.

CERNADAS, P.C. **Entrevista concedida a Ludmila Culpi**. Curitiba, 18 nov. 2016. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora], duração 90 minutos.

CETRA, R. **Entrevista concedida a Ludmila Culpi**, Curitiba, 14 nov. 2016. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora], duração 100 minutos.

DUVAL, M. A. Entrevista concedida ao Ministério de Seguridad da Argentina em set. 2014, 35ª. Reunião de Ministros do Interior do Mercosul nas rodadas preparatórias, **Ministério de Seguridad da Argentina**, Buenos Aires, set. 2014.

GRANJA, J. G. **Entrevista concedida ao Ministerio de Seguridad da Argentina**, set. 2014, Rodadas preparatórias da 35ª. Reunião de Ministros do Interior do Mercosul. Montevideu, 17 set. 2014. Acesso em: 20 jul. 2016,

GRANJA, J. G. **Entrevista concedida a Ludmila Culpi**, Curitiba, 16 out. 2016. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora], duração 100 minutos.

KRONAWETTER, J. **Entrevista com o Diretor Geral de Migrações**, Dirección Nacional de Migraciones, Assunção, ago. 2016. Disponível em: <<http://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/nueva-ley-de-migraciones-apunta-convertir-la-dgm-en-direccion-nacional>>. Acesso em: 23 set. 2016.

KOOLHAAS, M. **Entrevista concedida a Ludmila Culpi**. Curitiba, 8 dez. 2016. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora], duração 60 minutos.

LAMONACA, R. **Questionário aplicado por Ludmila Culpi**. Curitiba, 2 nov. 2016. [As respostas estão sob poder da autora].

LÓPEZ, I. Entrevista concedida por Ignacio Lopez a PWC, **PWC**, Montevideu, 25 jan. 2016b. Disponível em: <<http://www.pwc.com.uy/es/prensa/fm-gente/el-impacto-de-la-ley-n-19-254-y-su-reciente-decreto-reglamentar.html>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

LÓPEZ, M. O. **Entrevista concedida a Ludmila Culpi**, Curitiba, 21 nov. 2016. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora], duração 50 minutos.

MAIA, C. **Entrevista concedida a Ludmila Culpi**, Curitiba, 4 nov. 2016. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora], duração 100 minutos.

MODOLO, V. **Entrevista concedida a Ludmila Culpi**. Buenos Aires, Centro de Pesquisa Gino Germani, 15 abr. 2016. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora], duração 110 minutos.

MUIÑO, J. **Questionário aplicado por Ludmila Culpi**. Curitiba, 30 out. 2016. [As respostas estão sob poder da autora].

NUNES, A. **Entrevista concedida pelo Senador Aloysio Nunes a TV Senado**. 9 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=-ciuuAwo0FM>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

ODDONE, H. Entrevista concedida por Oddone, **ABC**, Asunção, 8 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/la-ley-de-migraciones-resabio-de-la-dictadura-143028.html>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

ODDONE, H. **Questionário aplicado por Ludmila Culpi**. 10 nov. 2016. [As respostas estão sob poder da autora].

PRIETO, V. **Entrevista concedida a Ludmila Culpi**. Curitiba, 18. nov. 2016. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora], duração 90 minutos, duração 70 minutos.

RODRIGUEZ, R. E. Entrevista com o Diretor Nacional de Migrações da Argentina. **Mercosul Parlamentário**, Montevideu, p. 3-9, dez. 2007. Disponível em: <<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00431.pdf>>. Acesso em: 10 jul 2016.

SOUZA, L. S. **Questionário aplicado por Ludmila Culpi**. Curitiba, 7 nov. 2016. [As respostas estão sob poder da autora].

VENTURA, D. **Entrevista concedida a Ludmila Culpi**. Florianópolis, 23 set. 2016. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora], duração 20 minutos.

VICHICH, N. P. **Questionário aplicado por Ludmila Culpi**. 10 out. 2016. [As respostas estão sob poder da autora].

DOCUMENTOS OFICIAIS

ARGENTINA. Decreto N°. 1.169. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 18 out. 1996. Disponível em: <<http://data.triviasp.com.ar/files/D116996.htm>>. Acesso em 13 de julho de 2016.

ARGENTINA. Decreto No. 616/2010. Livro - Lei migratória No. 25.871 de Institui a Lei de Migração. **Direção Nacional de Migrações**. Buenos Aires, ago.2010. Disponível em:<http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf>. Acesso em 30 ago. 2016.

ARGENTINA. Decreto N°. 836/2004. Define as funções da Dirección Nacional de Migrações. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 8 jul. 2004. Disponível em: <<http://www.protecciondedatos.com.ar/dec836.htm>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

ARGENTINA. Decreto reglamentario 616/2010. **Boletín Oficial No. 31.898**. Reglamenta la Ley No. 25.871 de 2004, Política Migratoria Argentina. Buenos Aires, 6 mai. 2010.

ARGENTINA. Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina (DNM). **Portal Oficial**. Disponível em: <<http://www.dnm.gov.ar>>. Acesso em: 6 ago. 2016.

ARGENTINA. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo Populacional, 2010, **Portal oficial do INCEC**. Disponível em: <http://www.indec.mecon.ar/webcenso/ECMI/ampliada_index/>. Acesso em 10 ago. 2016.

ARGENTINA Ley 1876. **Ley Avellaneda**. Ley de migraciones. 6 out. 1978.

ARGENTINA. Ley de Migraciones N° 25781. Decreto 616/2010.**Boletín Oficial**. 17 dez. 2003. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2016.

ARGENTINA. Ley Videla. Ley general de Migraciones y Fomento de la inmigración, No. 22.439/81. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 23 mar. 1981. Disponível em: <http://valijainmigracion.educ.ar/contenido/materiales_para_formacion_docente/textos_de_consulta/19%20Ley%20Videla%2022439%20de%20migraciones%20y%20fomento%20de%20la%20inmigracion.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2016.

ARGENTINA. Dirección Nacional de Migraciones. Informe Estadístico do Programa Patris Grande. **Estadística de la DNM**. Buenos Aires, ago, 2010. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf>. Acesso em 2 jul. 2016.

ARGENTINA. Disposición No. 48.328/200.**Boletín Oficial**, Buenos Aires, 2000. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123602/norma.htm>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

ARGENTINA. Disposición N°53.253/2005. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 15 dez. 2005. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/Migrants/Argentina/Disposici%C3%B3n%20N%C2%B0%2053.253%20del%202005.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

ARGENTINA. Disposición 2762/09. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 30 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.actio.com.ar/legislacion/disposiciones/dnm2762-09.php>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

BRASIL. Acordo de Residência Brasil- Argentina. **Diário Oficial da União**. N°. 166, Brasília, DF, seção 1, p. 66, 28 ago. 2006.

BRASIL. Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre residência Permanente com o Objetivo de Alcançar a Livre Circulação de Pessoas, **Atos internacionais bilaterais**, Brasília, DF, 9 jul. 2013. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2013/acordo-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-oriental-do-uruguai-sobre-residencia-permanente-com-o-objetivo-de-alcancar-a-livre-circulacao-de-pessoas/>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Legislação brasileira**. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/92083/constituicao-da-republica-dos-estados-unidos-do-brasil-34#par-6--art-121>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Legislação brasileira**. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Legislação brasileira**. Brasília, 5. out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. Decreto no. 840, de 22 de junho de 1993, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Migrações. **Legislação brasileira**. Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Decreto Lei N°. 406. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 mai. 1939, - Seção 1, p. 8464. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 jun. de 2016.

BRASIL. Decreto Lei N°. 406. **Legislação Brasileira**, Brasília, 4 mai. 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 20 jun. 2016.

BRASIL. Decreto 6964. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 set. 2009a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6964.htm> Acesso em 15 jul. 2016.

BRASIL. Decreto 6975. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 out. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm> Acesso em 15 jul. 2016.

BRASIL. Decreto 6893. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6893.htm> Acesso em 15 jul. 2016.

BRASIL. Decreto 6736. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 2009d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6736.htm> Acesso em 15 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Informe sobre o Anteprojeto de Lei de Migrações, 2013**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/proposta-de-nova-lei-de-migracoes-devera-substituir-estatuto-criado-durante-a-ditadura/entenda_novo_estatutoestrangeiro2.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2016.

BRASIL. Polícia Federal. Documentos necessários para registro – Acordo de Residência Mercosul e Associados. **Portal oficial da Polícia Federal**. 2016 Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/estrangeiro/acordo-de-residencia-mercosul-e-associados>>. Acesso em: 14 de jul. de 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Populacional 2010. **Portal oficial do IBGE, 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/?>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dados sobre migração, **Portal oficial do IBGE, 2013**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

BRASIL. Lei 6815. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Legislação brasileira**. Brasília, 19 ago. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm> Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. Lei de Anistia de Estrangeiros, Decreto nº 6893/2009f. **Legislação brasileira**, Brasília, 2 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm>. Acesso em: 14 jul. 2016.

BRASIL. Projeto de Lei 5655/09. Institui a lei de migrações. **Legislação brasileira** 20 jul. 2009g. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=06A8>

6CA11629A19769B4EC6B697DB4D4.proposicoesWebExterno1?codteor=674695&filename=PL+5655/2009>. Acesso em: 3 jan. 2016.

BRASIL. Brasil resgatou mais de mil trabalhadores do trabalho escravo em 2015, 28 jan. 2016. **Portal Brasil**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/01/brasil-resgatou-mais-de-mil-trabalhadores-do-trabalho-escravo-em-2015>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

BRASIL. Projeto de Lei 2516/15. Institui a lei de migrações **Diário Oficial da União**. Brasília, 4 ago. 2015. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1366741&filename=PL+2516/2015>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. **Relatório do Ministério das Relações Exteriores sobre brasileiros no exterior**, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Brasileiros%20no%20Mundo%202011%20-%20Estimativas%20-%20Terceira%20Edicao%20-%20v2.pdf/view>>. Acesso em: 30 out. 2016.

BRASIL. Tramitação do PL 5655/09. **Legislação brasileira**. Brasília, DF, 20 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

BRASIL **Informe do Ministério da Justiça sobre estrangeiros**. Brasília, 2013.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE. **Informe sobre a legislação migratória e a realidade dos migrantes**. São Paulo, dez. 2011.

CENTRO DE ESTUDOS LEGAIS E SOCIAIS (CELS). **Cartilha do Migrante**. Buenos Aires, 2013. Disponível em: <http://valijainmigracion.educ.ar/contenido/materiales_para_formacion_docente/textos_de_consulta/21%20CELS%20-%20Cuadernillo%20migrantes.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

CENTRO DE ESTUDOS LEGAIS E SOCIAIS (CELS). **Relatório para a Comissão de Especialistas do PL brasileiro 2516/2015**. Buenos Aires, fev. 2015.

INDEC. **Censo de la población Argentina**, Buenos Aires, 2010. Disponível em: http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaWeb/Contenido/Pagina148/File/LIBRO_censo2010_tomo1.pdf. Acesso em: 30 mai. 2016.

IPPDH. **Seminário sobre a Lei de Imigração no Brasil**. Brasília, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/seminario-sobre-lei-de-imigracao-no-brasil/>>. Acesso em 16 nov. 2016.

LUGO, F. **Discurso do Presidente Fernando Lugo**. Ministério do Interior do Paraguai, Assunção, set. 2011. Disponível em: <<http://www.mdi.gov.py/index.php/seguridad->

ciudadana/item/81-ley-n%C2%BA-4429/11-de-amnist%C3%ADa-migratoria>. Acesso em: 23 set. 2016.

LULA DA SILVA, L. I. D **Discurso do Presidente Lula durante a sanção da Lei de Anistia aos estrangeiros**. Brasília, 2 jul. 2009.

MERCOSUL. Atas das Reuniões da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul e do Foro Especializado Migratório do Mercosul, **Documentos oficiais do Mercosul**. 1997-2014. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2014.

MERCOSUL. **Acordo sobre Regularização Migratória Interna de cidadãos do Mercosul**. 6 dez. 2002b. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-sobre-regularizacao-migratoria-interna-de-cidadaos-do-mercosul-dec-no-28-02/>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

MERCOSUL. Decisão No. 28/02. **Acordo sobre Residência para Estados-Parte do Mercosul, Bolívia e Chile**. 6 dez. 2002a. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-sobre-residencia-para-nacionais-dos-estados-partes-do-mercosul-bolivia-e-chile-dec-no-28-02/>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

MERCOSUL. **Declaração Sócio-Laboral**. 10 dez. 1998. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

MERCOSUL. **Estatuto de Cidadania do Mercosul**. Decisão No. 64/10. 16 dez. 2010. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_064-2010_PT_Estatuto_da_Cidadania.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2015.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. 26 mar. 1991. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

MERCOSUL. Ata da Reunião de Ministros do Interior Nº 1/97. **Memória Institucional do Mercosul**, Assunção, 30 mai. 1997a.

MERCOSUL. Resoluções do GMC No.38/93. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 30 mai. 1993a.

MERCOSUL. Resoluções do GMC No.44/94. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 30 mai. 1994a.

MERCOSUL. Decisão do CMC 19/97. **Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul**, Montevideu, 30 mai. 1997b.

MERCOSUL. Ata da Reunião de Ministros do Interior Nº 2/97. **Memória Institucional do Mercosul**, Assunção, 30 mai. 1997a.

MERCOSUL. Resolução do GMC No.58/96a. **Memória Institucional do Mercosul**, nov. 1996a.

MERCOSUL. Resolução do GMC No.40/98^a. **Memória Institucional do Mercosul**, abr. 1998a.

MERCOSUL. Ata da Comissão de Assuntos Migratórios da RMI N° 1/98. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 27 jan. 1998b.

MERCOSUL. Ata da Comissão de Assuntos Migratórios da RMI N° 2/98. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 16 fev. 1998c.

MERCOSUL. Ata da Subcomissão de seguimento e controle da RMI N° 2/98. **Memória Institucional do Mercosul**, Brasília, 29-30 out. 1998d.

MERCOSUL. Ata da Comissão Técnica da RMI N° 2/98. **Memória Institucional do Mercosul**, Brasília, 19 nov. 1998e.

MERCOSUL. Ata da Subcomissão de Seguimento e Controle da Área Migratória. **Memória Institucional do Mercosul**, Luque, 19 fev. 12 mai. 1999a.

MERCOSUL. Decisão do CMC 05/93. **Acordo de Recife para a Aplicação dos Controles Integrados de Fronteiras entre os países do Mercosul**, Montevideu, 1993a.

MERCOSUL Ata do Grupo Especializado de Trabalho Migratório da RMI N° 2/00. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 18-19 mai. 2000a.

MERCOSUL Ata da Comissão Técnica da RMI N° 1/00. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 14-15 jun. 2000b.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior N° 2/00. **Memória Institucional do Mercosul**, Rio de Janeiro, 10 nov. 2000c.

MERCOSUL Ata do Grupo Especializado de Trabalho Migratório da RMI N° 1/01. **Memória Institucional do Mercosul**, Assunção, 3-4 mai. 2001a.

MERCOSUL Ata da Comissão de Assuntos Migratórios da RMI N° 1/01. **Memória Institucional do Mercosul**, Assunção, 6 abr. 2001b.

MERCOSUL Ata da Comissão de Assuntos Migratórios da RMI N° 2/01. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 3-4 out. 2001c.

MERCOSUL Ata do Grupo Especializado de Trabalho Migratório da RMI N° 1/02. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 22 mai. 2002a.

MERCOSUL Ata da Comissão de Assuntos Migratórios da RMI N° 1/02. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 20-21 mar. 2002b.

MERCOSUL Ata do Grupo Especializado de Trabalho Migratório N° 1/02. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 8 abr. 2002c.

MERCOSUL Ata da Comissão Técnica da RMI N° 2/02. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 30 mai. 2002d.

MERCOSUL Ata da Comissão Técnica da RMI N° 3/02. **Memória Institucional do Mercosul**, Porto Alegre, 30 ago. 2002e.

MERCOSUL Ata do Grupo Especializado de Trabalho Migratório N° 2/02. **Memória Institucional do Mercosul**, Curitiba, 11 out. 2002f.

MERCOSUL Ata da Comissão Técnica da RMI N° 4/02. **Memória Institucional do Mercosul**, Salvador, ago. 2002g.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior N° 2/02. **Memória Institucional do Mercosul**, Salvador, 5-7 nov. 2002h.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior N° 2/03. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 8-10 out. 2003a.

MERCOSUL. Ata da Reunião de Comissão de Assuntos Migratórios da RMI. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 20 set. 2003b.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 1/04. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 14-16 abr. 2004a.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 2/04. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 10-11 mai. 2004b.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior N° 1/04. **Memória Institucional do Mercosul**, Santiago, 17 mai. 2004c.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 3/04. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 9-10 jun. 2004d.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior N° 1/04. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 11 jun. 2004e.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior N° 4/04. **Memória Institucional do Mercosul**, Manaus, 1-3 set. 2004f.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior N° 6/04. **Memória Institucional do Mercosul**, Brasília, 22- 24 nov. 2004g.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 2/05. **Memória Institucional do Mercosul**, Assunção, 27-29 abr. 2005a.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 3/05. **Memória Institucional do Mercosul**, Assunção, 31 mai-2 jun. 2005b.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 3/05. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 15-17 nov. 2005c.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, 20 maio 2005d.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, 27 out. 2005e.

MERCOSUL. Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 4/05. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 15 - 17 dez. 2005f.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 1/06. **Memória Institucional do Mercosul**, Mar del Plata, 20-23 mar. 2006a.

MERCOSUL Ata da Reunião Conjunta da Comissão Técnica e do Foro Especializado Migratório N° 1/06. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 8 mai. 2006b.

MERCOSUL. Ata da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul N° 1/08. **Memória Institucional do Mercosul**, Curitiba, 3-5 out. 2006c.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, 22-23 jun. 2006d.

MERCOSUL. **Declaração Final da I Cúpula Social do Mercosul**, 13 e 14 de dezembro de 2006e. Disponível em:<<http://www.secretariadegoverno.gov.br/arquivos/portfinal>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 1/07. **Memória Institucional do Mercosul**, Assunção, 14-16 mar. 2007a.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 5/07. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 1-3 out. 2007b.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, 24 mai. 2007c.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, 28 nov. 2007d.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 1/08. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 26-28 mar. 2008a.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 3/08. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 10 jun. 2008b.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul N° 1/08. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 13 jun. 2008c.

MERCOSUL. **Datas de incorporação dos Acordos de Residência**, 2016. Disponível no site: <mercosur.int>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MERCOSUL. **XLI Reunião Ordinária do CMC**, 28 jun. 2011g, Assunção, Paraguai.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul Nº 2/8. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 13 jun. 2008d.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, 25 mar. 2008e.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, 22-23 out. 2008f.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório Nº 1/9. **Memória Institucional do Mercosul**, Assunção, 4-6 mar. 2009a.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório Nº 3/9. **Memória Institucional do Mercosul**, Assunção, 26-28 mai. 2009b.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul Nº 1/9. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 5-7 ago. 2009c.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório Nº 5/9. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 29 set.-1 out. 2009d.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul Nº 2/9. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 2 out. 2009e.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, 18 mai. 2009f.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum, **Documentos do Mercosul**, 4-5 nov. 2009g.

MERCOSUL, Las migraciones humanas em el Mercosur: una mirada desde los derechos humanos. Compilación Normativa, **Observatório de Políticas Públicas do Mercosul**, Montevideu, 2009h.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório Nº 1/10. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 3 – 5 mar. 2010a.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul Nº 2/10. **Memória Institucional do Mercosul**, Brasília, 12 nov. 2010b.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum, **Documentos do Mercosul**, 20 mai. 2010c.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, 22 out. 2010d.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 1/11. **Memória Institucional do Mercosul**, Assunção, 5 – 7 abr 2011a.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 2/11. **Memória Institucional do Mercosul**, Assunção, 31 mai- 2 jun. 2011b.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 4/11. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 22-23 nov. 2011c.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul N° 2/11. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 25 nov. 2011d.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, 14-15 jun. 2011e.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, 1 dez. 2011f.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 2/12. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 4-6 jun. 2012a.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul N° 1/12. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 7 jun. 2012b.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 3/12. **Memória Institucional do Mercosul**, Brasília, 29-31 ago. 2012c.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 4/12. **Memória Institucional do Mercosul**, Brasília, 26-28 set. 2012d.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 5/12. **Memória Institucional do Mercosul**, Fortaleza, 19-21 nov. 2012e.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul N° 2/12. **Memória Institucional do Mercosul**, Fortaleza, 25 nov. 2012f.

MERCOSUL. Dec. do CMC 20/12. Ata 1/ 12. **Adesão da República da Colômbia ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile**, Mendoza, 29 jun. 2012g.

MERCOSUL. Dec. CMC 27/12. Ata 1/12. **Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul**. Brasília, 30 de jul de 2012h.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, 22 abr. 2012i.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, 28 nov. 2012j.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório Mercosul N° 1/13. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 19-21 mar. 2013a.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 2/13. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 4-6 jun. 2013b.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul N° 1/13. **Memória Institucional do Mercosul**, Montevideu, 7 jun. 2013c.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 3/13. **Memória Institucional do Mercosul**, Caracas, 5-5 set. 2013d.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 4/13. **Memória Institucional do Mercosul**, Isla de Margarita 5-7 nov. 2013e.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, 11 abr. 2013f.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, 16 mai. 2013g.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 1/14. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 10-12 set. 2014a.

MERCOSUL Ata da Reunião do Foro Especializado Migratório N° 2/14. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 11-13 nov. 2014b.

MERCOSUL Ata da Reunião de Ministros do Interior do Mercosul N° 1/14. **Memória Institucional do Mercosul**, Buenos Aires, 14 nov. 2014c.

MERCOSUL. Ata da Reunião do SGT 10 do Grupo Mercado Comum. **Documentos do Mercosul**, dez. 2014d.

MERCOSUL. Seminário “MERCOSUL e as Migrações”, Brasília, 12 e 13 de dezembro de 2007e.

MERCOSUL. Dec. do CMC 4/11. **Adesão da República do Peru ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL**, Bolívia e Chile, abr. 2011e. Assunção, 28 jun. 2011g.

MERCOSUL. Dec. do CMC 21/11. Ata 1/11. **Adesão da República do Equador ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL**, Bolívia e Chile, Assunção, 28 jun. 2011h

MERCOSUL. Dec. do CMC 20/12. **Adesão da República da Colômbia ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL**, Bolívia e Chile, Mendoza, 29 dez. 2012k.

MERCOSUL. Dec. do CMC 20/12. **Adesão da República Bolivariana da Venezuela**

ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, Brasília, 30 dez. 2012l.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Brasil apresenta à ONU modelo de monitoramento e avaliação do Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas **Documentos das Nações Unidas**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/05/28-brasil-apresenta-a-onu-modelo-de-monitoramento-e-avaliacao-do-plano-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas.html>>. Acesso em: 26 set. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas sobre Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias de 1990**. Resolução 45/158. 18 dez 1990. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>>. Acesso em: 10 jul 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**, Nova Iorque, 6-8 set. 2000. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Migración y derechos humanos: Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional. **Documentos de Direitos Humanos da ONU**, New York, 2011. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_Repo rSPt.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES. **Perfil Migratório de Argentina**. 2008. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/argentina_profile.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES. Perfil Migratório do Brasil. **Publicações da OIM**, 2009. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/brazil_profile2009.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES. Perfil Migratorio de Paraguay. **Publicações da OIM**, 2011^a. Disponível em: <<http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfilmigratoriodeparaguay.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES. Perfil migratorio de Uruguay, **Publicações da OIM**, 2011b. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfilmigratorioweb_uruguay.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES. **Perfil Migratório de Argentina. Publicações da OIM**, 2012. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_de_argentina2012.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES. Curso Interamericano sobre Migración Internacional se inaugura en Argentina. **Portal oficial**. Disponível em: <<https://www.iom.int/es/news/curso-interamericano-sobre-migracion-internacional-se-inaugura-en-argentina>>. Acesso em 14 nov. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES. Memorando de entendimento da OIM com o Mercosul. **Documentos da OIM, 2012**. Disponível em: <<https://www.iom.int/es/news/la-oim-firma-memorando-de-entendimiento-con-el-mercosur>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES. OIM. **Informe sobre las migraciones en el mundo**, 2013. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2013_sp.pdf>. Acesso em: 10 jul 2016.

PARAGUAI. **Anteproyecto de Lei de Nova Lei de migraciones**. 9 ago. 2016, Assunção. Disponível em: <<http://www.diputados.gov.py/ww1/noticia-fb.php?id=16321>>. Acesso em 20 nov. 2016.

PARAGUAI. Dirección Geral de Migraciones del Paraguay. **Política Migratoria de Paraguai**, Asunción, 2014. Disponível em: <<http://www.mdi.gov.py/index.php/planeamiento-y-control/item/4130-migraciones-present%C3%B3-al-ministro-de-vargas-documento-de-%E2%80%9Cpol%C3%ADtica-migratoria-del-paraguay%E2%80%9D>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

PARAGUAI. Dirección Geral de Migraciones del Paraguay. **Nueva ley apunta a convertir la DGM em Dirección Nacional**. Disponível em: <<http://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/nueva-ley-de-migraciones-apunta-convertir-la-dgm-en-direccion-nacional>>. Acesso em: 23 set. 2016.

PARAGUAI. Dirección Nacional de Migración de la República de Paraguay. **Portal Oficial**, 2016. Disponível em: <<http://www.migraciones.gov.py/>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

PARAGUAI. **Ley No. 978/96**. Asunción, 8 nov. 1996. Disponível em <http://www.mtess.gov.py/application/files/3414/3628/9950/ley97896_migraciones.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016>. Acesso em: 20 jul. 2016.

PARAGUAI. **Ley 4429/2011**. Asunción, 4 out. 2011. Disponível em: <<http://www.irunvillamayor.com.py/uploads/legislaciones/ley-4429-11-que-regulariza-la-residencia-de-extranjeros-en-situacion-migratoria-irregular.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

PARAGUAI. **Ley 4686/2012**. Asunción, 4 dez 2012. Disponível em: <<http://www.diputados.gov.py/plenaria/150326-SO/pdf150326so/14.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

PARAGUAI. Ministerio de las Relaciones Exteriores. **Política Migratoria**. Republica de Paraguay, Asunción, mai. 2016. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.py/application/files/2414/6886/6209/OIM_PM_2016.pdf>. Acesso em: 12 jul.2016.

PARAGUAI. Ministério de las Relaciones Exteriores. **Lineamientos para una Política Nacional de Migraciones**, Asunción, abr. 2012. Disponível em: <<http://www.unfpa.org.py/download/migraciones.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2016.

PARAGUAI. **Censo Nacional de población y viviendas**. DGEEC, Assunção, 2002. Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Web%20Paraguay%20Total%20Pa%20is/Paraguaytotalpais.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

PARAGUAI. **Encuesta Permanente de Hogares**, Asunción, 2009a. Disponível em: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2009_PRINCIPALES_RESULTADOS_POBREZA_INGRESO/Resumen.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

PARAGUAI. **Resolución 313/2009**. set. 2009b. Disponível em: <http://paraguay.iom.int/sites/all/archivos/Digesto_Normativo_de_Migraciones.pdf>. Acesso em: 30 out. 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Roma**. 17 março 1957. Disponível em: <http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf>. Acesso em: 20 julho 2016.

UNODC. Escritório das Nações Unidas em Drogas e Crime. **Brasil apresenta à ONU modelo de monitoramento e avaliação do Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**, 28. Mai. 2014. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/05/28-brasil-apresenta-a-onu-modelo-de-monitoramento-e-avaliacao-do-plano-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas.html>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

URUGUAI. Ata do plenário. Apresentação do Projeto de Lei 18.250 (Lei de migrações). **Diário Oficial**, 17. jan. 2008a.

URUGUAI. **Ata da Comissão Especial de População e Direito Social**, Montevideu, dez. 2008b. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2007081043-004487312.Html>>. Acesso em 15 ago. 2016.

URUGUAI. Instituto Nacional de Estadística. Censo poblacional de 2011 **Portal oficial do INE**. Disponível em: <<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35289/analisispais.pdf/cc0282ef-2011-4ed8-a3ff-32372d31e690>>. Acesso em: 20 out. 2016.

URUGUAI. Dirección Nacional de Migración de la República del Uruguay (DNM). Documentos necessários para o trâmite de Residência Mercosul, 2016. **Portal Oficial**. Disponível em: <<https://sitios.mrree.gub.uy/tramites/seleccionar/documento/InstructivoMercosurYAsociadosExterior.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2016.

URUGUAI. Lei migratória No 18.250. **Diário Oficial de la Unión**. Montevideu, 17 jan. 2008, Nº 27407. Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/Ley_Migraciones_Uruguay.pdf>. Acesso em 3 ago. 2016.

URUGUAI. Reglamento de la Ley de Migraciones. **Diario Oficial de la Unión**. Montevideu, 23 mai. 2014a.

URUGUAI, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO URUGUAI. **Comunicado No.47/14**. 5 set. 2014b Disponível em: <<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;128;2;D;nueva-residencia-permanente-para-nacionales-del-mercotur-y-familiares-de-uruguayos;7;PAG>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

APÊNDICE 1 – QUESTIONÁRIO APLICADO ÀS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

1. O (A) senhor(a) acredita que houve um avanço da questão migratória nos últimos anos no Mercosul, no Brasil e na Argentina? Isto é, a partir da Assinatura dos Acordos de Residência do Mecosul e Estados Associados pode-se dizer que a abordagem sobre migração se modificou na Argentina e no Brasil?

2. Como o (a) senhor (a) qualifica a participação dos atores sociais, da sociedade civil na formulação da política migratória e na difusão e transferência de práticas e ideias sobre migração entre os Estados?

3. Na sua opinião, em que medida o Mercosul impacta nas decisões nacionais e nas ideias (abordagem) do Brasil, da Argentina dos demais Estados sobre migração?

4. De acordo com a sua opinião e experiência, existe uma transferência de ideias, conhecimentos e/ou políticas entre os Estados-membros do Mercosul?

4.1. Em caso afirmativo, você pode dar exemplos de casos de transferência/ transferência de políticas nacionais ou boas práticas sobre migração entre Brasil e Argentina?

5. Você acredita que as instituições do Mercosul, como o Fórum Migratório do Mercosul e o Subgrupo de Trabalho No. 10 podem ser entendidos como espaços de trocas e transferência de conhecimento e políticas sobre migração?

6. Em que medida o Anteprojeto de Lei migratória 2516/2015 incorpora as normas e discussões do Mercosul sobre política migratória? Isto é, do seu ponto de vista como membro do Comitê de especialistas qual a repercussão das normas do Mercosul em relação a migração na tomada de decisão nacional?

7. Existe nesse Anteprojeto de Lei alguma inspiração em relação a uma política ou prática realizada por algum Estado-membro do Mercosul, por exemplo, a Argentina? Se sim, como se deu esse processo de transferência de política? Foi mediado pelos governos ou por agentes da sociedade civil?

8. A Argentina é protagonista na questão migratória dentro do Mercosul?

8.1. Em caso afirmativo, o (a) senhor (a) considera que os demais países aceitam essa posição de liderança argentina na questão migratória?

APÊNDICE 2 - QUADRO SÍNTESE DO CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS APLICADOS PELA AUTORA

continua

País	Entrevistado	Evidências de transferência	Visão sobre o Mercosul como facilitador	Atuação da sociedade civil e das comunidades epistêmicas
Brasil	Paulo Sérgio de Almeida (Diretor do CNIg)	Eventos, seminários e reuniões sobre migração PL migratório do BR emulou da lei argentina o princípio de que a migração é um direito	Mercosul é mediador de transferência no FEM, mas impacto sobre PP é limitado.	Envolvimento da comunidade acadêmica (especialistas).
Brasil	Deisy Ventura (especialista em migração)	Acordo de Residência é marco importante, mas políticas nacionais são formuladas domesticamente.	Não ocorre transferência, mas AR mudaram a vida dos imigrantes.	Participação social é importante (mencionou a CELS).
Brasil	João Guilherme Granja (ex-diretor do Departamento de Estrangeiros do MJ)	Reuniões do Foro Migratório do Mercosul (formação de abordagem comum sobre fronteiras) Eventos e contatos entre os formuladores e gestores da política migratória.	O Mercosul media, mas as dinâmicas são nacionais.	O debate público para lei migratória brasileira aconteceu, mas foi tutelado e limitado. Não podia manter fora do controle da sociedade civil.
Brasil	Camila Baraldi (especialista em migração)	Eventos (2012) Evento do MJ sobre Lei de migrações Instrução normativa do MDIC sobre nacionais do Mercosul para abertura de empresas (emulação do AR) Acordos para facilitar abertura de contas de nacionais do Mercosul, com BB e Caixa economia (emulação do AR) Lei argentina foi modelo para PL brasileiro.	Transferências de ideias ocorrem (entre estados e agentes políticos e sociais), mas fora do Mercosul.	Importante. Entre atores sociais posicionamento do BR é central.

continuação

País	Entrevistado	Evidências de transferência	Visão sobre o Mercosul como facilitador	Atuação da sociedade civil e das comunidades epistêmicas
Brasil	Camila Maia (representante da ONG CELS)	PL migratório brasileiro incorporou no texto recomendações baseadas em 5 áreas prioritárias, baseadas na experiência argentina.	A transferência que existe no Mercosul é muito pouca.	Denotou o protagonismo dos atores sociais na transferência, que não ocorre porque deputados e senadores olham para a lei argentina, mas porque os especialistas emulam esse modelo no PL.
Brasil	Raísa Cetra (representante das ONGs CONECTAS-CELS)	Recomendações da CELS-CONECTAS foram incorporados no texto da lei. Artigos do PL brasileiro idênticos ao do Brasil Transferência da ideia e do princípio da regularização e da migração baseada em direitos. Especialização na Universidade de Lanus a distância criada para exportar modelo argentino.	Mercosul teve impacto indireto na Lei argentina (mudou paradigma) mais do que no Brasil. Não aparecia Mercosul no PL brasileiro. Cada país se utiliza do Mercosul como quer AR busca cooperação via Mercosul, Brasil não. É facilitador mas depende da vontade política dos Estados.	Papel ativo da sociedade civil nas transferências com equipe internacional n Brasil e no Chile.
Argentina	Vanina Modolo (especialista em migrações)	Houve intercâmbio entre os atores envolvidos na formulação da lei uruguaia e da Lei argentina. Visitas dos argentinos aos uruguaios. Pátria Grande sempre foi pensado como modelo no FEM - Atas do FEM demonstram que delegações trocam experiências.	Os países transferem políticas do Mercosul a sua vontade, não porque esta obrigados pela normativa regional, cuja efetividade é fraca. Cada estado atua segundo seu parecer.	Sociedade civil participa dos debates públicos na formulação da lei argentina. Contudo atribui papel maior às elites na formulação e nas transferências. Não houve debate dentro do Senado na hora da aprovação da lei argentina.

continuação

País	Entrevistado	Evidências de transferência	Visão sobre o Mercosul como facilitador	Atuação da sociedade civil e das comunidades epistêmicas
Argentina	Nora Pérez Vichich (especialista em migrações e ex funcionária da DNM)	Eventos: seminários, oficinas e congresso organizados pelo FEM. Reunião de Desenvolvimento Social do Mercosul: PEAS – “boas práticas”. Lei argentina 25871 debatida em jornadas no território de outros membros – foi difundida. Caso paradigmático: lei uruguaia 18250. Critério de nacionalidade do AR foi assumido por Argentina e Uruguai. Cursos sobre temas e trocas de informação Visitas para acompanhar programas.	Instituições do Mercosul cumpriram um “papel de debate, difusão e tratamento de questões concretas”. A transferência no Mercosul envolve mecanismos que não são simples que tem a ver com os intercâmbios que se dão em reuniões mais formais, mas também a geração de confiança entre as partes, que permite cooperações horizontais pontuais.	A sociedade Civil jogou um papel dinamizador no debate na Argentina, através de organizações da Igreja, organismos internacionais como a OIM e organizações de migrantes.
Argentina	Ricardo Eusébio Rodriguez (Ex-diretor Nacional de Migrações)	Programa Pátria Grande foi usado como referência pelos demais países Acordos entre as Direções Nacionais de migração.	Foi mediador, pois o FEM permitiu a articulação entre os Estados. Nessas reuniões foi possível ter em conta as particularidades de cada legislação nacional para aplicação do Programa Pátria Grande.	Não menciona na entrevista.
Argentina	Federico Augusti (Representante da DNM no FEM)	Transferência da lei migratória argentina para outros países. Ideia da abordagem com enfoque em direitos foi difundida no FEM Ideia de regularizar também Participou de vários encontros no Brasil, Chile e Equador para falar da experiência da argentina. Conferência Sul-Americana de Migrações é espaço de transferência.	No FEM houve contatos entendendo como um intercâmbio de práticas, ideias, políticas, leis. São espaços importantes de intercâmbio com os principais nomes das autoridades migratórias dos países envolvidos para formar um pensamento conjunto. Mercosul não é único espaço há outros.	A sociedade civil foi importante mas não determinante, foi um dos elementos da formulação da lei argentina. Não menciona se promoveram transferência de políticas.

continuação

País	Entrevistado	Evidências de transferência	Visão sobre o Mercosul como facilitador	Atuação da sociedade civil e das comunidades epistêmicas
Argentina	Pablo Cernadas (especialista em migração)	Eventos públicos entre CELS e sociedade civil de outros países Ele participou do Fórum de POA. Encontros entre gestores da lei argentina e uruguaia Iniciativas saíam do FEM e também da Conferência Sul-Americana de Migrações.	O Foro migratório, mesmo que tenha boas iniciativas como AR necessita ter articulação e diálogo permanente institucionalizado, não casualmente. Foi intermediador dos contatos entre formuladores da lei argentina e uruguaia.	Transferência da política migratória argentina entre a sociedade civil ocorreu para Brasil e Chile.
Argentina	Gisele Kleidermacher (especialista em migração)	Difusão da lei argentina e do paradigma baseado em direitos.	Mercosul pode ser intermediador.	Protagonismo ativo da sociedade civil na transferência. Contatos entre redes de migrantes dos diferentes países.
Uruguai e Argentina	Laura Bogado (especialista em migração e ex-funcionária do Consulado uruguaio em Buenos Aires)	Transferência do paradigma e da necessidade de mudança da lei argentina para a uruguaia.	Espaço de transferência foi o FEM do Mercosul, cujas trocas em função do interesse das pessoas impactaram nas políticas migratórias nacionais.	Quando atores sociais passam a participar desses espaços há mais pressão e transferência.
Uruguai	Jorge Muiño (Diretor de Assuntos Consulares do MRE)	Lei uruguaia adotou aspectos da lei argentina. - a aplicação da decisão Nº 35/00 sobre Cooperação Consular, - acordos bilaterais para formar grupos de trabalho em boas práticas a nível de migração; - a apresentação de políticas na Conferência Sul-Americana de Migração e no, Foro Especializado Migratorio. - mudanças nas leis nacionais e reforma em práticas.	Mercosul impacta nas Leis. Lei 18250 levou em conta o documento sobre Princípios do MERCOSUL. Os Fóruns do Mercosul são espaços de intercâmbio e transferência de conhecimento, mas também são importantes para trocar as boas práticas dos países, que são muitas e boas.	A sociedade civil participou da formulação da Lei migratória. O entrevistado não indicou se são agentes que incentivam a transferência.

continuação

País	Entrevistado	Evidências de transferência	Visão sobre o Mercosul como facilitador	Atuação da sociedade civil e das comunidades epistêmicas
Uruguai	Lydia de Souza (especialista em migração)	Definição conceitual do Programa Pátria Peregrina e Departamento 20 Questões de seguridade social dos AR.	Mercosul permite trocas. Qualquer instancia migratória é importante para o intercambio e transferência de conhecimento e política migratória. Em especial os espaços em que estão pessoas que tenham em suas mãos as decisões.	Critica o não envolvimento da sociedade civil no Mercosul, que são os principais interessados. Destaca que a sociedade civil deveria ser envolvida, mas não participa do processo de transferência, que é realizado pelos Ministérios das relações exteriores.
Uruguai	Victoria Prieto (especialista em migração)	Transferência entre as leis: “nas entrevistas saiam referências a legislação argentina”. Transferência dos programas de validação de títulos da Argentina para o Uruguai.	Não menciona espaços institucionais do Mercosul como atores que promovem transferência.	Sociedade civil participou da elaboração da lei uruguaia. Demandas foram atendidas.
Uruguai	Martin Koolhaas (especialista em migração)	Influência da experiência argentina no Uruguai, se contou com a assessoria de técnicos que colaboraram na redação da lei uruguaia.	Acordo de Residência foi importante na normativa uruguaia.	Sociedade civil exerceu pressão importante para aprovação da lei mas não sabe se ocorreu transferência.
Uruguai	Rosana Lamonaca (Diretora do Ministério do Trabalho e Seguridade Social do Uruguai)	Transferência entre leis. Personalidades notáveis argentinas participaram das reuniões sobre a formulação da lei uruguaia.	Potencialmente as instituições do Mercosul podem ser entendidas como espaços de trocas de ideias.	A sociedade civil participou dos processos de formulação da lei.
Paraguai	Magdalena Ortiz López (especialista em migração)	Transferência do modelo uruguaio (ConeSul) Lei sobre gênero (Paraguai copiou lei Uruguai) aborto Inspiração do Paraguai na Lei argentina mais progressista.	FEM serve como espaços para gerar conhecimentos e “inspirar novas formas de abordar novas temáticas”. Cria pressão política.	“Não ocorre (a transferência) somente entre Estados, mas entre a sociedade civil dos diferentes Estados”.

conclusão

País	Entrevistado	Evidências de transferência	Visão sobre o Mercosul como facilitador	Atuação da sociedade civil e das comunidades epistêmicas
Paraguai	Hugo Oddone (especialista em migração)	O FEM, instala temas vinculados com procedimentos administrativos que não são efetivos enquanto não houver uma nova lei migratória. Conferência Sul-Americana de Migrações Associações de imigrantes que tem apoio de organizações civis (Scalabrini). Transferência ocorre entre consulados. Trocas como Carteira Vicinal Fronteiriça com cidades argentinas.	O Mercosul facilita a transferência, mas não é decisivo. O Mercosul tem influência mais de caráter jurídico através dos acordos de residência e regularização, mesmo que haja práticas coletivas de gestão migratória entre países.	Envolvimento da sociedade civil foi fundamental para mudança no paradigma migratório. Não menciona se são agentes que transferem políticas. As instituições acadêmicas contribuíram e criaram redes, como a Associação Latino-americana de População, a margem do Mercosul.
IPPDH do Mercosul	Constanza Argentieri (representante do IPPDH do Mercosul)	Há a incidência sobre os legisladores que incorporam os compromissos que assumiram no Mercosul “Lei uruguaia é praticamente uma cópia da lei argentina, havendo incidência do contexto regional”. Reforma da lei migratória chilena, trabalham especialistas brasileiros.	FEM é espaço de troca de ideias “mais vinculadas a gestão migratória pura, como requisitos de ingresso” e não relacionada ao enfoque em direitos.	Vínculos entre as ONGs argentina, brasileiras, chilenas, que estão articuladas em redes, promovendo “trocas de experiências nacionais”. Porém, “não podem acessar o espaço institucional do Mercosul”.

FONTE: A autora (2017).